

**Los avances en la institucionalización
de la política social en México**

Sara María Ochoa León

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
Documento de Trabajo número 6
Septiembre 2006



LX Legislatura

Diputado Jorge Zermeño Infante
Presidente de la Mesa Directiva

Dr. Guillermo Haro Bélchez
Secretario General

Lic. Emilio Suárez Licona
*Encargado de la
Secretaría de Servicios Parlamentarios*

Lic. Rodolfo Noble San Román
Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE OPINIÓN PÚBLICA

Adriana Borjas Benavente
Directora general

María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora de Estudios de Opinión Pública

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Mónica Bucio Escobedo
Proyectos de investigación y edición

Efrén Arellano Trejo
Sandra Espinoza Morales
José de Jesús González Rodríguez
Nora León Rebollo
Claudia Icela Martínez García
Mario Mendoza Arellano
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Sara María Ochoa León
Karla Ruíz Oscura
Investigadores

Fabían Verástegui Vega
Coordinador administrativo

Alejandro López Morcillo
Edición y diseño

Los avances en la institucionalización de la política social en México

Sara María Ochoa León

Introducción

En noviembre de 2003 el Congreso de la Unión aprobó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la cual sienta un precedente en esta materia al plantearse entre sus objetivos fundamentales la garantía de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la definición de los criterios y lineamientos que deberá seguir la política nacional de desarrollo social, así como la definición de las instituciones responsables de coordinar la política de desarrollo social. Al ser una ley joven que establece un parteaguas en la concepción de la política social, el análisis detallado de las reglas formales contenidas en la Ley General de Desarrollo Social proporciona una base para el análisis posterior.

En la presente investigación se revisa el marco institucional de las políticas sociales en México, a través de un análisis normativo basado en el contenido de la Ley General de Desarrollo Social y de las leyes estatales de desarrollo social. En la primera parte se establece el marco teórico que guiará el análisis de la legislación y se revisa brevemente la política social en México para identificar los principales mecanismos de institucionalización. Posteriormente, se hace un seguimiento de la legislación federal y estatal con base en las principales variables que la literatura sobre el tema ha identificado como positivas en el éxito de las políticas de superación de la pobreza. Por último, se presentan los comentarios finales.

Si bien este estudio se centra en el análisis de la LGDS, debe considerarse que, por su naturaleza, las leyes tienen un carácter general y es en sus reglamentos donde se abunda sobre el funcionamiento de los mecanismos contenidos en la ley. Por lo cual, el análisis posterior sobre los reglamentos de las leyes de desarrollo social permitiría obtener un panorama más preciso de la situación actual de la institucionalidad social.

La importancia de las instituciones

En la búsqueda de los determinantes que permitan explicar los diferentes niveles de desarrollo entre los países, se ha encontrado que la existencia de instituciones sólidas y confiables es un factor positivo y de gran impacto. A raíz de estos hallazgos se ha profundizado su estudio con el propósito de clarificar las relaciones existentes y para establecer criterios normativos que permitan su desarrollo y perfeccionamiento. Este descubrimiento ha sido muy prolífico, en la medida en que esta causalidad se mantiene en diversos ámbitos, promoviéndose la creación de instituciones políticas, electorales, económicas y sociales.¹

A raíz de lo anterior, el estudio de las instituciones y de su importancia para el desarrollo de los países ha sido un tema de gran relevancia en las últimas décadas y, en particular, se ha conformando la corriente conocida como *neo institucionalismo*, la cual tiene a Douglas North, Premio Nobel de Economía por sus investigaciones en la materia, como su principal representante.²

De acuerdo con North, las instituciones son “las restricciones creadas por los humanos que estructuran la interacción política, económica y social. Consisten tanto en restricciones informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta) como en restricciones formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad)”.³

La importancia de las instituciones reside en el establecimiento de reglas del juego claras que proporcionan el marco en el cual interactúan los diferentes actores y, por tanto, determinan también la estructura de incentivos para definir las normas de conducta. Las instituciones implican, por un lado, la creación de un marco legal que defina los derechos y las obligaciones de los diferentes actores y, por el otro, los modos de organización de la sociedad y de interacción con el Estado.

¹ En el ámbito económico el estudio de las instituciones ha indagado sobre la relación entre la existencia de las instituciones y el crecimiento económico. Considerando tres determinantes del nivel de ingresos de los países, geografía, integración y calidad de las instituciones, Rodrik, Subramanian y Trebbi encuentran que la calidad de las instituciones es el único determinante positivo y significativo de los niveles de ingreso. Dani Rodrik, Arvind Subramanian y Francesco Trebbi, “Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development”, *Working Paper*, núm. 9, Center for International Development at Harvard University, octubre de 2002.

² Douglas C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.

³ Douglass C. North, “Institutions”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, núm. 1, invierno de 1991, pp. 97-112.

Definiendo la institucionalidad social

Carlos Acuña y Fabián Repetto definen la institucionalidad social como “un conjunto de reglas del juego formales e informales, rutinas organizacionales, normas y costumbres que enmarcan el contenido y dinámica de las políticas, programas y proyectos de carácter social”.⁴ Estos autores proponen una metodología para el análisis de la institucionalidad de las políticas y programas de reducción de la pobreza en América Latina, que se basa en tres elementos:⁵

- Las variables necesarias para el análisis (instituciones y actores).
- Las capacidades o dimensiones que afectan la factibilidad y la conveniencia de distintas políticas de reducción de la pobreza: las capacidades económica, organizacional y político-institucional.
- Las características del sistema y de los diversos subsistemas de decisión-coordinación-conflicto en los que estas variables operan (esto es, en los que se despliega, por un lado, el impacto de la estructura institucional que los ordena y, por el otro, el desempeño de los actores relevantes en el accionar público que persigue la reducción de la pobreza).

De esta forma, la institucionalidad social implica la interacción de los actores estratégicos, de acuerdo con sus propios intereses, recursos y concepción de la política social, en el marco de las instituciones sociales formales e informales y de las capacidades políticas, económicas y organizativas. Esta institucionalidad está a su vez enmarcada en el contexto económico y político de un determinado país.

Sin duda, esta es una visión amplia de la institucionalidad social que permite apreciar la compleja red de interrelaciones que determinan el funcionamiento de las instituciones. En una visión más acotada, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) considera que la institucionalidad social comprende “la configuración, estructura y funciones de los organismos que se dedican al financiamiento, diseño, implementación y

⁴ Carlos H. Acuña y Fabián Repetto, *La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de pobreza en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, marzo de 2006, p. 11.

⁵ *Ibid.*, p. 19.

control de los programas sociales”.⁶ Por tanto, la institucionalidad social está basada en la creación de las instituciones formales, por lo que está determinada por el marco legal existente y los lineamientos respecto al ámbito de acción de los diferentes organismos.

Los elementos de análisis de la institucionalidad social

Los estudios acerca de los avances en la construcción de instituciones sociales en los países de América Latina permiten extraer importantes aprendizajes que delinean criterios de acción para facilitar el tránsito hacia una institucionalidad en mejores condiciones para coadyuvar en las políticas de superación de la pobreza. La CEPAL propone tomar en consideración diferentes elementos que pueden potenciar los efectos positivos: establecer una autoridad social, privilegiar un enfoque intersectorial, promover la descentralización y la participación social, y establecer relaciones más estrechas con la autoridad económica.⁷ Por su parte, Acuña y Repetto identifican tres variables clave: participación, descentralización e intersectorialidad. José Luis Machinea agrega las tareas pendientes en la construcción de ciudadanía en América Latina y en la necesidad de que exista titularidad de los derechos ciudadanos.⁸

La definición de una autoridad social implica designar a un organismo como el encargado de diseñar y coordinar las acciones en materia de política social, el cual debe tener la autoridad y los recursos suficientes para llevar a cabo las políticas propuestas. Es necesario considerar las capacidades con que cuenta la autoridad social para conducir la política social para el éxito de estas nuevas reglas formales, por ejemplo, en la suficiencia de los recursos económicos en relación con los problemas sociales, en la existencia de personal técnico capacitado y en la capacidad de coordinación entre dependencias y entre niveles de gobierno.

Dada la subordinación que la autoridad social ha tenido respecto a la autoridad económica, se plantea como indispensable que en el nuevo arreglo institucional ambos se encuentren en el mismo nivel. Sin duda, esta relación se

⁶ CEPAL, *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, Santiago de Chile, 2000, p. 293.

⁷ *Idem*.

⁸ José Luis Machinea, “Institucionalización de la política social para la reducción de la pobreza”, *Cuadernos de Desarrollo Humano*, núm. 23, Secretaría de Desarrollo Social, abril de 2005, p. 9.

inserta en un contexto más amplio, el de la subordinación de la política social a la política económica, puesto que esta última tiende a privilegiar los objetivos de crecimiento sin considerar los efectos sociales sobre la pobreza y la distribución del ingreso, por lo que la política social queda reducida a un mecanismo para contrarrestar los efectos negativos de la política económica.

De acuerdo con el contexto particular de cada país, puede ser necesaria la creación de organismos adicionales que permitan hacer más claro y eficiente el funcionamiento de la política social. Algunos de los ámbitos críticos pueden ser la evaluación de la política social, que debe mantener independencia respecto al órgano ejecutor, así como el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas.

El contenido de las políticas sociales que serán implementadas por la autoridad social es un tema medular en la discusión. Acuña y Repetto señalan que la misma definición de pobreza que prevalezca en un gobierno será determinante en el tipo de políticas que se propongan y en el tipo de institucionalidad adecuada para facilitar su funcionamiento.⁹ Así, cuando la legislación establece el objetivo básico de combatir la pobreza, el cual debe estar presente en los programas de cada administración, no se determina la forma específica que tomará esta política, por lo que se mantiene un alto grado de flexibilidad, que idealmente deberá fundamentarse en consensos básicos sobre el contenido de la política social y en el cumplimiento de las reglas de transparencia y eficiencia.

La institucionalidad social implica también el fomento de la participación de los diferentes actores en el diseño, implementación y evaluación de la política social, así como en sus esquemas de financiamiento. Como señala Alicia Ziccardi, “para que esta participación sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales y, sobre todo, existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas positivos y esenciales para vivir en democracia”.¹⁰

Tradicionalmente, el Estado ha sido el encargado de la política social, desde el diseño hasta la evaluación, en el caso de que esta última existiera. Sin

⁹ Acuña y Repetto, *La institucionalidad de...*, *op. cit.*, p. 4.

¹⁰ Alicia Ziccardi, “Los actores de la participación ciudadana”, p. 3. En: www.iglom.iteso.mx/

embargo, en los últimos años se ha ampliado el campo de acción del sector privado, el sector social y de las organizaciones de la sociedad civil. La mayor participación se ha dado en el ámbito de la implementación de los programas sociales, principalmente a través de las organizaciones de la sociedad civil y, en menor medida, en la evaluación mediante la contratación de evaluadores externos. No obstante, el diseño de la política social se ha mantenido prácticamente como ámbito exclusivo de la acción gubernamental.

Por otro lado, la descentralización es un tema que sigue generando puntos de vista divergentes, tanto por sus resultados como por su deseabilidad.¹¹ Sin embargo, se acepta la necesidad de definir responsabilidades claras entre los diversos órdenes de gobierno, con la asignación de recursos acorde a ese diseño. Así, “la descentralización exige un equilibrio entre responsabilidades de prestación de servicios y recursos correspondientes, así como la consistencia del gasto descentralizado con una política fiscal sana.”¹²

La creación de reglas formales debe incorporar incentivos que lleven a los actores sociales a proceder en concordancia con los objetivos socialmente deseables, en este caso, la superación de la pobreza. Lo anterior considerando que existe una institucionalidad previa con dinámicas de interacción bien definidas entre los actores y que pueden ir en detrimento del éxito de las nuevas reglas formales. Por ejemplo, deben tomarse en cuenta las resistencias político-burocráticas, las diferencias políticas entre los niveles de gobierno que dificultan el establecimiento de acuerdos políticos, sobre todo de largo plazo, los modos de interrelación entre las distintas dependencias del Estado y al interior de ellas, que limitan las políticas de intersectorialidad.

Metodología

Con la Ley General de Desarrollo Social se crearon mecanismos formales de institucionalización de la política social, sin embargo, su funcionamiento estará sujeto a las capacidades que tengan tanto la autoridad social (Secretaría de Desarrollo Social) como el resto de los organismos creados. Así también, deberán

¹¹ Al respecto consúltese: Enrique Cabrero, Laura Flamand, Claudia Santizo y Alejandro Vega, “Claroscuros del nuevo federalismo mexicano. Estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local”, *Gestión y Política Pública*, CIDE, vol. VI, núm. 2, México, 1997.

¹² CEPAL, *La brecha de la equidad...*, *op. cit.*, p. 295.

considerarse los canales de interacción entre los diferentes actores de la política social.

Sin embargo, teniendo en cuenta la multiplicidad de factores que inciden en la institucionalización de la política social, el presente trabajo propone un análisis de las reglas formales creadas a partir de la Ley General de Desarrollo Social, dado que establecen el punto de partida para analizar las capacidades necesarias para que estas reglas funcionen correctamente, así como la interrelación de los actores sociales. Como se mencionó, no debe perderse de vista que el proceso de institucionalización de la política social deberá tomar en cuenta el contexto específico del país en cuestión y las instituciones sociales preexistentes.

Con base en los criterios propuestos por la CEPAL y los autores analizados, la metodología consistirá en el estudio de los mecanismos establecidos en la Ley General de Desarrollo Social, considerando los siguientes aspectos clave: autoridad social; relación de la autoridad social con la autoridad económica; participación social; descentralización; intersectorialidad; garantía y defensa de los derechos sociales; transparencia, evaluación y rendición de cuentas.

Se dará seguimiento a las siguientes variables de apoyo: definiciones (desarrollo social, gasto social, política social); instituciones creadas (consejos, comités); delimitación del área de influencia de la política social (superación de la pobreza, desarrollo regional, salud, seguridad social); y criterios y lineamientos en materia presupuestal (restricciones a la disminución real del presupuesto social, porcentajes respecto al PIB).

Breve repaso de la institucionalidad de la política social en México

En el presente apartado se hará una breve revisión de los principales programas destinados a la superación de la pobreza en México, con el objetivo de identificar algunos elementos que sirvan como puntos de referencia históricos para el análisis de la institucionalidad social. Debe subrayarse que no se pretende llevar a cabo una revisión exhaustiva de los programas y sus características, ni del contenido particular de los programas sociales.

La política social en México ha estado sujeta a una amplia discrecionalidad expresada en las variaciones en la prioridad concedida a la política social en relación con la política económica, en los montos presupuestales asignados y en

los criterios para la aplicación de los programas y la selección de los beneficiarios. Esta situación ha sido particularmente aguda en las políticas y los programas orientados a la superación de la pobreza. En términos generales, la política social se ha caracterizado por la centralización del diseño de las políticas en el Ejecutivo federal, por la escasa intervención de los estados y municipios en su diseño y ejecución, por una baja participación ciudadana y de otros actores sociales y por una multiplicidad de políticas sectoriales muchas veces contradictorias entre sí. Aunque poco a poco se han ido incorporando elementos institucionales que han dado lugar a una mayor eficiencia de la política social y que han coadyuvado a la disminución de su discrecionalidad y vulnerabilidad, el intento deliberado de crear una institucionalidad social que prevea mecanismos para dar continuidad y transparencia a la política social es un fenómeno reciente.

En la Constitución de 1917 se plasmaron diversos derechos sociales, como el derecho a la educación, a la salud, a la vivienda, y al trabajo digno y bien remunerado. La creación de instituciones sociales como la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), fue el principal mecanismo para dar cumplimiento a estos derechos. Tales organismos requirieron la promulgación de leyes que les dieran sustento.

A pesar de que en términos constitucionales los derechos sociales son extensivos a toda la población, en la práctica el acceso se daba a través de las instituciones sociales creadas con ese propósito. En algunos sectores, como en la seguridad social, los beneficios estaban reservados para los trabajadores con una relación de trabajo estable, lo que beneficiaba a trabajadores urbanos asalariados. En otros casos, la falta de reglas claras en los mecanismos de asignación de los beneficios ocasionaba situaciones de discrecionalidad basadas en el clientelismo y en la negociación, por lo que se privilegiaba el acceso a los trabajadores mejor organizados y a los sindicalizados. De esta forma, la dinámica de la política social no estaba basada en la lógica de los derechos sociales ni en la noción de ciudadanía. Esto se agravaba por la inexistencia de mecanismos que garantizaran el cumplimiento de los derechos sociales y que permitieran a la población exigirlos en caso contrario, situación que persiste hasta el presente.

Hasta principios de la década de 1970, la política social era concebida como un conjunto de políticas sectoriales y, por tanto, no existía una autoridad que coordinara las acciones sociales.¹³ Por otro lado, la elaboración de las políticas sociales era competencia exclusiva de la administración central y dejaba poco margen a la participación de otros actores sociales.

Sin duda, para 1970 se tuvieron logros importantes en materia social, destacando la cobertura de salud y educación. Sin embargo, aunque la pobreza se redujo, se mantuvo la desigualdad del ingreso, así como las desigualdades entre regiones y entre los ámbitos rural y urbano. De acuerdo con Rolando Cordera y Leonardo Lomelí: “Estos síntomas de las insuficiencias del modelo de desarrollo para garantizar mínimos de bienestar a todos los mexicanos llevaron al Estado a formular los primeros programas de atención a grupos-objetivo, en lo que constituye el inicio de la experiencia mexicana reciente en la superación de la pobreza.”¹⁴

Las primeras acciones de atención a la pobreza se concentraron en el medio rural, lo que estuvo relacionado con el aumento de la pobreza y con las crecientes demandas de este sector, que no se había beneficiado del modelo de desarrollo. Las acciones emprendidas, más que de superación de la pobreza, se consideraban políticas de desarrollo para atender a sectores que habían quedado rezagados y a la población que no había tenido acceso a los mecanismos de distribución del bienestar, concentrados en los grupos organizados.

En 1973 se creó el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider) que se convertiría en el Programa Integral para el Desarrollo Rural en 1980, con el objetivo de promover el desarrollo rural de las áreas marginadas. De las características del Pider sobresale la promoción de la coordinación entre las dependencias federales y entre los tres órdenes de gobierno,¹⁵ así como el fomento de la participación de las comunidades rurales. Estos elementos fueron innovadores respecto a la forma en que se hacía la política social.

En 1977 se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), lo cual fue un reconocimiento de

¹³ Además de las políticas sectoriales, en ese momento la política social se basaba en subsidios generalizados al consumo, que beneficiaba sobre todo a los grupos urbanos.

¹⁴ Rolando Cordera Campos y Leonardo Lomelí Vanegas, “La política social moderna: resumen ejecutivo y consideraciones finales”, *Cuadernos de Desarrollo Humano*, núm. 26, Sedesol, México, 2005, p. 11.

¹⁵ Gabriela Barajas, “Las políticas de atención a la pobreza en México, 1970-2001: de populistas a neoliberales”, *Revista Venezolana de Gerencia*, año 7, núm. 20, 2002, p. 559.

la necesidad de establecer políticas específicas para la población en situación de pobreza y marginación, particularmente de pobreza rural, a través de incentivos a la productividad de las personas y comunidades mediante la capacitación, el fomento al empleo y la inversión en servicios básicos. Coplamar funcionó como un organismo coordinador de las diversas entidades relacionadas con la política social¹⁶ y estableció convenios con organismos como el IMSS y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo).¹⁷ De acuerdo con Gabriela Barajas, tanto Coplamar como Pider, más que programas, fueron sistemas de coordinación administrativa basados en la cooperación interinstitucional y en la reorganización de los recursos públicos con el objetivo de combatir la pobreza.¹⁸ También se fomentó la organización de los beneficiarios en comités y su participación mediante el trabajo comunitario. De hecho, Barajas considera que “contar con funcionarios de amplia experiencia en trabajo de base y aprovechar la forma de organización de las propias comunidades al instrumentar las políticas de atención de la pobreza, fueron dos de las aportaciones centrales del COPLAMAR a programas posteriores”.¹⁹ No obstante, Coplamar había sido creada por decreto presidencial y dependía de la Presidencia de la República, por lo que desapareció al inicio del siguiente sexenio.

El mecanismo de coordinación entre los tres órdenes de gobierno fue la firma de los Convenios Únicos de Coordinación, que posteriormente se conocieron como Convenios Únicos de Desarrollo y que persisten hasta la actualidad con el nombre de Convenios de Desarrollo Social. Así también, los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social (Coprodes), que se convirtieron en los Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplades), fueron

¹⁶ La Coplamar estaba integrada por el Instituto Nacional Indigenista, la Comisión Nacional de Zonas Áridas, el Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, La Forestal FCI, el Fondo Candillero, Productores Forestales de la Tarahumara, el Patronato del Maguey, el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, la Compañía Forestal de la Lacandona y el Fideicomiso de Desastres. *Idem*, p. 561.

¹⁷ Entre las políticas que se emprendieron en este sexenio se encuentra el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) que tenía el objetivo de disminuir las carencias nutricionales de la población, al tiempo que se incentivaba la producción agrícola y se combatía la pobreza rural, sin embargo, únicamente funcionó de 1980 a 1982.

¹⁸ Barajas, “Las políticas de atención...”, *op. cit.*, p. 561.

¹⁹ *Idem*, p. 563. Entre las acciones de Coplamar se encuentra la amplia investigación sobre diversos aspectos del bienestar social: nutrición, salud, educación y salud. Las investigaciones se plasmaron en la serie de cinco tomos *Necesidades esenciales en México*. Para una revisión crítica de estos volúmenes véase: Viviane Brachet Marquez, “Poverty and Social Programs in Mexico, 1970-1980: The Legacy of a Decade”, *Latin American Research Review*, vol. 23, núm. 1, 1998, pp. 220-229.

los organismos encargados de la coordinación intergubernamental; sin embargo, sus resultados fueron muy limitados.

En 1980 los recursos para el financiamiento del sistema se concentraron en el Ramo XXVI “Promoción Regional”, el cual estaba ampliamente centralizado a nivel federal. En el sexenio de Miguel De la Madrid, el Ramo XXVI se renombró como “Desarrollo Regional”. Posteriormente, en este ramo se concentraron los recursos para financiar el Programa Nacional de Desarrollo Social (Pronasol).

Para enfrentar la crisis económica de 1982, el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) emprendió una reestructuración gubernamental y un ajuste presupuestal de grandes magnitudes, lo que significó un cambio mayor en el modelo económico, en el papel del Estado en la economía y el de la política social. En un escenario en el que predominaba la estabilización económica y el saneamiento fiscal, se eliminaron los programas sociales existentes, así como los subsidios, los cuales eran considerados una fuente de déficit fiscal.²⁰ El gasto social fue uno de los rubros más afectados, disminuyendo en alrededor de 6.2% anual de 1983 a 1988, particularmente en los rubros de salud y educación.²¹ Como resultado, para finales del sexenio se registró un aumento de la pobreza y de la desigualdad del ingreso.

Con la llegada a la presidencia de Carlos Salinas de Gortari el gasto público empezó a aumentar gradualmente, lo que implicó un aumento del gasto social. Durante este periodo se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el cual se convirtió en la principal estrategia para subsanar los rezagos sociales generados por la política del periodo de desarrollo estabilizador y por la anterior política de austeridad.²² El Pronasol, que retomó programas y estructuras del Pider y de la Coplamar, fue concebido como un programa de superación de la pobreza basado en la focalización de los beneficios y en la participación de las comunidades²³ y emprendió acciones en diversos ámbitos,

²⁰ Algunos de los programas de Coplamar permanecieron después de su desaparición en 1983 y quedaron a cargo de diversas dependencias, aunque su impacto fue muy reducido. También, en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, se pusieron en marcha diversos programas sociales.

²¹ Iliana Yaschine, “The Changing Anti-Poverty Agenda. What Can the Mexican Case Tell Us?”, *IDS Bulletin*, vol. 30, núm. 2, 1999, p. 49.

²² Diversos autores han señalado que el objetivo de un programa social de estas características era evitar la inestabilidad social, generar respaldo a las nuevas políticas económicas que se estaban implementando y garantizar el apoyo político para el partido en el poder. Barajas, “Las políticas de atención...”, *op. cit.* p. 566.

²³ Miguel Székely, “Hacia una nueva generación de política social”, *Cuadernos de Desarrollo-Humano*, núm. 2, octubre de 2000, México, p. 9.

como salud, educación, construcción de infraestructura básica, tenencia de la tierra y procuración de justicia. A través de los Comités de Solidaridad se canalizaron las demandas de la población, se priorizó la asignación de los recursos y se fomentó la participación de los beneficiarios en la ejecución de las acciones de los programas. La cooperación entre órdenes de gobierno se enmarcó en los Convenios Únicos de Desarrollo. En este periodo se creó la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) como la dependencia encargada de la política social del país.

Entre las principales críticas al programa se encuentra que los Comités de Solidaridad no implicaron una verdadera participación ciudadana, sino más bien funcionaron como mecanismos para el manejo político-electoral, además de que el diseño de los programas y la asignación de los recursos se centralizó en el Ejecutivo federal, de forma tal que la participación de estados y municipios era inexistente. No obstante, como Cordera y Lomelí señalan: “probablemente el principal problema del Pronasol fue que nunca dejó de ser un programa presidencial, y al no haber estado acompañado de una institucionalización que garantizara su permanencia, corrió la suerte del presidente que lo impulsó”.²⁴

En el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) se implementó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que buscaba la creación de capital humano mediante la entrega de apoyos condicionados a la inversión en salud y educación por parte de los beneficiarios, con la intención de crear una política virtuosa en el largo plazo. La Coordinación Nacional de Progresá (Conprogresá) fue el órgano encargado de coordinar y evaluar el programa, desde el cual se fomentó la cooperación interinstitucional entre Sedesol, la SEP, la Secretaría de Salud y el IMSS.

Un elemento importante en este sexenio fue que se publicaron por primera vez las reglas de operación de los programas sociales, con la finalidad de hacer transparente la administración de los recursos, la asignación de los subsidios públicos y la selección de los beneficiarios, así como de establecer las bases de colaboración entre las dependencias gubernamentales. Así también, se establecieron fórmulas específicas para la selección de los beneficiarios de los programas sociales.

²⁴ Cordera y Lomelí, “La política social...”, *op. cit.*, p. 16.

En 1998 se creó el Ramo 33, Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, con el que se descentralizaron los recursos para el gasto social que anteriormente se concentraban en el Ramo XXVI. En la actualidad, el Ramo 33 comprende siete fondos, cinco de ellos directamente relacionados con el desarrollo social, los que representan importantes recursos que en su mayoría se destinan a educación, salud e infraestructura social básica en comunidades en situación de pobreza y marginación.²⁵ La discusión sobre el Ramo 33 se ha centrado en las fórmulas de asignación de los recursos a los estados, en la forma en que los estados distribuyen los recursos a los municipios y en la escasa rendición de cuentas sobre el uso de los mismos.²⁶ No obstante, la parte medular de la discusión es el limitado impacto que han tenido estos recursos en la reducción de la pobreza. Cordera y Lomelí consideran que “las diferencias en el desarrollo económico y social de los estados han aumentado y la desigualdad (de ingreso, riqueza y servicios sociales) entre ellos es mayor de lo que era antes”.²⁷

El Progresá se mantuvo durante la siguiente administración con el nombre de Programa para el Desarrollo Humano Oportunidades, el cual forma parte de la estrategia Contigo, que es el eje rector de la política social, articulado en torno a la ampliación de las capacidades, la generación de oportunidades, la generación de ingresos y la protección social.²⁸ De acuerdo con el Programa Nacional de Desarrollo Social, la estrategia Contigo incorpora acciones que permiten avanzar en la construcción de la institucionalidad social: relacionar la política social con la política económica, incentivar la coordinación interinstitucional entre sectores e instituciones de gobierno, así como una mayor y mejor interacción entre los tres órdenes de gobierno.

No obstante lo anterior, la mayoría de estos mecanismos son todavía incipientes. Por ejemplo, a pesar de la intención de avanzar en la

²⁵ El Ramo 33 comprende siete fondos: Fondo de Aportación para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortademun), el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos (FAETA) y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP). En el gasto público descentralizado debe considerarse también el Ramo 28, Programa de Apoyos para el Fortalecimiento a las Entidades Federativas (PAFEF).

²⁶ Para un análisis de las fórmulas de asignación del Ramo 33, consúltese: John Scott, “La descentralización, el gasto social y la pobreza en México”, *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, segundo semestre de 2004, pp. 785-831.

²⁷ Cordera y Lomelí, “La política social...”, *op. cit.*, p. 21.

²⁸ Sedesol, *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006*, p. 19.

descentralización de la política social, ésta se concentra en torno a la Sedesol, la cual distribuye los recursos de sus programas de acuerdo con diversos criterios.²⁹ Por ejemplo, en el caso del programa Hábitat, la asignación de recursos se da a través de convocatorias en las que los estados y municipios proponen proyectos, basados en las necesidades identificadas por las propias comunidades, para los cuales deben aportar la mitad de los recursos requeridos.³⁰ En otros casos, como Oportunidades, el diseño y la ejecución del programa son totalmente centralizados. Si bien los gobiernos estatales y municipales pueden diseñar sus propios programas sociales, su intervención sigue siendo limitada.

Por otro lado, algunos programas de la Sedesol prevén en las reglas de operación mecanismos de participación de los beneficiarios, ya sea en el diagnóstico de la problemática o en la implementación de los programas.³¹ Debe señalarse que a partir del Progreso los programas sociales se han centrado en la noción de *corresponsabilidad*, la cual implica el cumplimiento de ciertas acciones por parte de los beneficiarios de los programas sociales para acceder a los recursos. En el sexenio 2000-2006 la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de desarrollo social se ha enmarcado en el programa de Coinversión Social del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) mediante convocatorias públicas, sin embargo, su impacto es también limitado.³²

La práctica de la evaluación de los programas sociales también ha sido escasa. Progreso fue el primer programa que se evaluó sistemáticamente y de forma externa. Antes de este programa, no se estudiaban los impactos de los programas sociales. En el presente sexenio se ha extendido la práctica de la evaluación externa, generalmente asignada a instituciones académicas de prestigio.

En el 2001 se creó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, formado por académicos expertos en temas sociales, que tenía como objetivo

²⁹ En 1982 se inició el proceso de descentralización de los servicios de salud y en 1992, con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se emprendió la descentralización de la educación básica, transfiriendo su operación a los estados. Sin embargo, incluso en estos casos, el diseño de las políticas sigue haciéndose a nivel centralizado.

³⁰ Hábitat es un programa de superación de la pobreza urbana que se organiza en torno a diversas modalidades y vertientes. Los programas propuestos por los estados y municipios deben insertarse en alguna de estas categorías preestablecidas.

³¹ Tal es el caso del programa Hábitat mencionado líneas arriba.

³² En el plano legislativo, el 9 de febrero de 2004 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

proponer a la Sedesol un método de medición de la pobreza. La importancia de esta acción fue que, hasta esa fecha, no existía una metodología oficial para realizar esta tarea y, por tanto, había cifras discrepantes sobre su magnitud. En el 2002 el Comité publicó el método preliminar de medición de la pobreza que se ha utilizado como referente para analizar su evolución en el sexenio y para planear la política social del país.³³

Los cambios mencionados en la política social y de superación de la pobreza constituyen un factor que ha limitado los resultados de la política social. De acuerdo con Rodolfo de la Torre, el gasto social ha sido recortado ante situaciones económicas adversas, afectando negativamente la continuidad de los programas sociales. Por otro lado, no ha existido visión integral de las políticas sociales sectoriales; por ejemplo, no hay una vinculación consistente entre la política educativa y la de salud, entre los programas de nutrición y las políticas de educación, entre otros. Del mismo modo, los programas sociales, aunque han estado fuertemente centralizados por el Ejecutivo federal, están dispersos en distintas dependencias y no tienen una coordinación adecuada, lo cual no ha favorecido un mayor impacto en el alivio de la pobreza.³⁴

De este breve repaso se desprende la importancia de la aprobación de la Ley General de Desarrollo, la cual establece lineamientos en aspectos clave como la garantía y defensa de los derechos sociales, la participación social, la evaluación de los programas sociales, la descentralización y la intersectorialidad. Su importancia reside también en que integra elementos que se encontraban dispersos en diferentes ordenamientos legales en la materia.

El buen funcionamiento de la política de desarrollo social implica la cooperación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno; en este sentido, la visión compartida de los estados y la federación acerca de las mejores prácticas para la elaboración de las políticas sociales es un elemento que redundaría en una política más eficiente. Un ejemplo importante es la propia determinación de los derechos sociales, pues la falta de consenso sobre cuáles

³³ Otro elemento a considerar es la utilización del método de medición de la pobreza para el diseño de los programas sociales, tal es el caso del programa Hábitat que utiliza la pobreza patrimonial como criterio de selección de los beneficiarios, de acuerdo con el método de medición de la pobreza de Sedesol. Otros programas utilizan métodos distintos de selección de beneficiarios, tal es el caso del Programa Oportunidades, que se basa en las necesidades básicas insatisfechas utilizando el análisis discriminante.

³⁴ Rodolfo de la Torre, "Análisis e implicaciones de la Ley General de Desarrollo Social", *Cuadernos de Desarrollo Humano*, núm. 16, Sedesol, México, agosto de 2004, p. 12.

son estos derechos y qué mecanismos deben utilizarse para garantizar su cumplimiento, puede obstaculizar el éxito de las políticas. Por tanto, el siguiente apartado se centra en el análisis de la Ley General de Desarrollo Social y de las leyes de desarrollo social de los estados.

Las leyes estatales de desarrollo social

En el presente capítulo se hará una revisión de las leyes estatales de desarrollo social, dando seguimiento a las variables de institucionalización de la política social identificadas en el marco teórico. El objetivo es determinar los avances en la institucionalización de la política social a nivel estatal y la relación que guardan estas leyes con las disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). En el análisis se identificarán los elementos recurrentes en las leyes, así como las principales diferencias.

Los estados y municipios tienen la facultad de elaborar sus planes de desarrollo con una visión en materia de desarrollo social y, en consecuencia, pueden diseñar las políticas y los programas sociales necesarios para atender su problemática particular. Las entidades federativas cuentan con leyes sobre diversos sectores del desarrollo social, como salud, educación y vivienda; no obstante, gran parte de las acciones de gobierno en el ámbito social se centran en el campo de la asistencia social, a través de las leyes en la materia. Por tanto, son pocos los estados que cuentan con una legislación que aborde la política social de forma integral. El artículo 40 de la Ley General de Desarrollo Social señala que “en el ámbito de sus atribuciones y en congruencia con las disposiciones de esta Ley las legislaturas de los estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los municipios emitirán normas en materia de desarrollo social, tomando en cuenta sus particularidades”.

Hasta agosto de 2006, seis estados de la república y el Distrito Federal contaban con una ley de desarrollo social.³⁵ Estos estados son Durango, Estado de México, Guerrero, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas. Con excepción de la ley del Distrito Federal, que fue aprobada el 23 de mayo del 2000, el resto se aprobó en fecha posterior a la Ley General de Desarrollo Social, la cual tuvo lugar el 9 de diciembre de 2003. Este hecho se refleja en que la estructura y el contenido

³⁵ La búsqueda se realizó con base en la página electrónica de la Cámara de Diputados en el apartado de Leyes Federales y Estatales. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm

de las leyes de los estados están basados en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), aunque existen diferencias sustanciales.

En Nuevo León, debido al proceso de descentralización de la administración pública, la política social quedó a cargo de un organismo descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión, que lleva por nombre Consejo de Desarrollo Social. La Ley del Consejo de Desarrollo Social, publicada el 19 de diciembre de 2003, incluye tanto los lineamientos acerca de la política de desarrollo social del estado, como lo referente a la conformación de los órganos que integran el Consejo. Por tanto, esta Ley también se incluye en el análisis.

Cuadro 1
Fechas de aprobación y publicación de las leyes estatales de desarrollo social y de la Ley General de Desarrollo Social

<i>Estado</i>	<i>Aprobación</i>	<i>Publicación</i>
Distrito Federal	11 de abril de 2000	23 de mayo de 2000
Nuevo León		19 de diciembre de 2003
Ley General de Desarrollo Social	9 de diciembre de 2003	20 de enero de 2004
Guerrero	23 de diciembre de 2003	6 de enero de 2004
Zacatecas	29 de junio de 2004	14 de julio de 2004
Tamaulipas	8 de septiembre de 2004	24 de noviembre de 2004
Estado de México	20 de diciembre de 2004	31 de diciembre de 2004
Durango	15 de junio de 2005.	17 de julio de 2005
Sonora	15 de diciembre de 2005	30 de marzo de 2006

Nota: Para Nuevo León corresponde a la Ley del Consejo de Desarrollo Social.

Fuente: Leyes estatales.

Autoridad social

La autoridad social es la instancia encargada de coordinar la política social de un país. La política social persigue el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población a través de acciones generales en ámbitos como la salud, la educación y la vivienda. Adicionalmente, integra la política de superación de la pobreza, la cual atiende las necesidades específicas de la población que se encuentra en situación de pobreza y marginación.

La Ley General de Desarrollo Social establece los objetivos de la política social y su contenido mínimo a través de la Política Nacional de Desarrollo Social

(arts. 11 y 14). Además, la Ley crea un Sistema Nacional de Desarrollo Social que es un mecanismo de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, el sector privado y el social.

De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, la Secretaría de Desarrollo Social “diseñará y ejecutará las políticas generales de desarrollo social”, y coordinará el Sistema Nacional de Desarrollo Social con la concurrencia de “dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones” (art. 39). El resto de las atribuciones de la Sedesol, enumeradas en el artículo 44 de la LGDS, se derivan de estas labores de diseño y coordinación de la política social. De lo anterior se desprende que se confieren a la Sedesol las funciones de una autoridad social.

Ahora bien, entre las instancias creadas por la LGDS se encuentra la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, que es un “instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social” (art. 51). Sin embargo, en la LGDS no es clara la participación de la Sedesol, como la encargada de diseñar y coordinar la política social, en la discusión de la política social en sectores específicos, la cual se concibe como una facultad de las secretarías de estado correspondientes o bien de organismos descentralizados, como en la seguridad social. En este último caso, a pesar de que la Política Nacional de Desarrollo Social incluye la seguridad social como una de sus vertientes obligatorias, la Comisión Intersecretarial no contempla la participación de los organismos encargados de la seguridad social en el país. Esto permite concluir que la planeación de la política social difícilmente tendrá un carácter integral, tal como lo sugiere la LGDS.

De hecho, en las vertientes obligatorias de la Política Nacional de Desarrollo Social definidas en el artículo 14, la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, el autoempleo y la capacitación, se conciben únicamente en el marco de la política de superación de la pobreza. Lo anterior hace suponer que la Sedesol será la encargada únicamente de coordinar las políticas de superación de la pobreza y no la política social en general. Esta confusión se agrava porque la ley no define lo que se entiende por desarrollo social.

En los estados analizados ocurre una situación similar, con la Secretaría de Desarrollo Social como encargada de las labores de diseño y coordinación. Existen dos excepciones, la primera es Zacatecas, donde estas funciones recaen en la Secretaría de Gobierno (art. 4), y la segunda es Nuevo León, donde la planeación, ejecución y evaluación de la política social se transfiere a un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión (arts. 2 y 3). Sin duda, este es un caso particular, ya que el diseño y la ejecución de la política social generalmente son parte de las facultades del Ejecutivo.

Respecto a la disponibilidad de recursos humanos, el artículo 50 de la LGDS establece entre las funciones de la Comisión Nacional de Desarrollo Social proponer acciones de capacitación para servidores públicos de los tres órdenes de gobierno en aspectos relacionados con el desarrollo social. No se establecen mecanismos para garantizar la permanencia de los servidores públicos encargados de la política social en los niveles administrativos. En las leyes estatales no existen disposiciones en esta materia.

Gasto Social

Uno de los aspectos críticos para la elaboración de una política social es la disponibilidad y suficiencia de recursos para llevar a cabo los programas sociales. La LGDS es estricta en lo referente a los criterios que deben cumplirse en la determinación del gasto social; entre los más relevantes están los siguientes:

- Los montos presupuestales asignados al gasto social no pueden disminuir, salvo en los casos en que lo establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación (art. 18).
- El presupuesto federal asignado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto (PIB) en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal (art. 20).

- El gasto social per cápita no será menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior (art. 23, frac. I).

El cumplimiento de estas disposiciones garantiza que los recursos no sufran disminuciones drásticas, lo que permite hacer una planeación de largo plazo.³⁶ Sin embargo, no se consideran criterios para la suficiencia de los recursos, lo cual es de particular importancia si consideramos que en México el gasto social como porcentaje del PIB es uno de los más bajos a nivel mundial.³⁷

Las disposiciones en las leyes estatales son variables pero, en la mayoría de los casos, son menos restrictivas en relación con el gasto público. Se encuentra como punto coincidente que el gasto social no podrá ser inferior al del año fiscal anterior, aunque en algunos casos no se establece que esta restricción esté planteada en términos reales. Mientras que Zacatecas mantiene todas las disposiciones de la LGDS, en Tamaulipas y el Distrito Federal se establece únicamente la prohibición de que el gasto no sea inferior al del año fiscal anterior. Nuevo León no establece ninguna disposición al respecto.

Un elemento importante en la LGDS es que el Ejecutivo *podrá* establecer y administrar un Fondo de Contingencia Social como respuesta a fenómenos económicos y presupuestales imprevistos (art. 25). Al respecto, solamente tres de los estados analizados prevén la creación de un Fondo de Contingencia Social: Zacatecas, Tamaulipas y el Estado de México. Sin embargo, sólo en este último la conformación del Fondo tiene un carácter obligatorio.

Definición, garantía y defensa de los derechos sociales

De acuerdo con Miguel Carbonell, los dos elementos principales a analizar en relación con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) son su contenido y su exigibilidad.³⁸ El Pacto Internacional de Derechos Económicos,

³⁶ En este sentido, debe señalarse que en ninguna de las leyes analizadas se contempla la posibilidad de elaborar presupuestos multianuales en materia social.

³⁷ Considerando los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en el 2001 el gasto social como porcentaje del PIB en México fue de 11.8, sólo por debajo de Corea del Sur. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Indicadores de gasto público social de países seleccionados*, CEFP/021/2006, mayo de 2006, p. 5. Con datos del *Factbook 2005* editado por la OCDE.

³⁸ Existe una amplia discusión sobre la naturaleza de los derechos sociales, económicos y culturales (DESC), ya sea que estén al mismo nivel que los derechos civiles y políticos o bien, que estos derechos funcionen sólo como una guía de lo socialmente deseable, que el Estado irá cumpliendo progresivamente conforme a sus posibilidades, principalmente de tipo

Sociales y Culturales, que entró en vigor el 3 de enero de 1976 y que fue ratificado por México en 1981, establece las obligaciones de los Estados Parte en materia de estos derechos.³⁹ El Pacto es de cumplimiento obligatorio para los Estados Parte y no sólo obliga al Poder Ejecutivo sino al Legislativo y Judicial.⁴⁰

El Pacto avanza en el contenido de los derechos sociales, por ejemplo, respecto a lo que debe entenderse por el derecho a la educación, la salud y el trabajo. Generalmente, los derechos sociales se definen como un mínimo en determinadas variables como la educación, la salud y la vivienda; por ejemplo, en México la Constitución establece la obligación del Estado de impartir educación básica gratuita. De acuerdo con Sara Gordon, el problema de la exigibilidad de los derechos sociales radica en que “los derechos sociales implican expectativas que tienen como objeto prestaciones públicas (transferencias, nivel mínimo de instrucción, salud y bienestar, etcétera.), traen consigo requerimientos organizativos y de procedimiento, y demandan un elevado monto de recursos”.⁴¹

En relación con la exigibilidad de los derechos, Carbonell señala que existen recursos judiciales, administrativos e incluso protección no jurisdiccional como es el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (p. 65).

presupuestario. La discusión se extiende sobre los mecanismos de exigibilidad de estos derechos, pues mientras es posible exigir los derechos civiles y políticos a través del juicio de amparo, no existen mecanismos similares para los DESC. Las conclusiones de los estudiosos en la materia se dirigen a sostener que los DESC son derechos humanos del mismo tipo que los civiles y políticos y que deben establecerse los mecanismos para su exigibilidad. Para una amplia discusión sobre el tema de los DESC consúltese: Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos, México-Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, diciembre de 2005.

³⁹ www.cinu.org.mx (consulta: 21 de septiembre de 2006).

⁴⁰ Los artículos 1 y 2 del Pacto señalan que: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

2. “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

www.cinu.org.mx (consulta: 21 de septiembre de 2006).

⁴¹ Sara Gordon, “Ciudadanía y derechos sociales: ¿criterios distributivos?”, en Alicia Ziccardi (coord.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, marzo de 2001, p. 26. Gordon considera que “la alta proporción de población con graves carencias indica la conveniencia de orientar los criterios distributivos por necesidades, atendiendo a la magnitud de las carencias más que por derechos sociales”. *Idem*, p. 32.

En esta Observación el Comité reconoce que no se trata solamente de crear recursos judiciales, sino de implementar un concepto más amplio al que denomina “recursos legales”. Dentro de estos recursos se encuentran también los judiciales, pero no son los únicos ya que el Comité reconoce que los recursos administrativos “en muchos casos son adecuados”, ya que “quienes viven bajo la jurisdicción de un Estado Parte tienen la expectativa legítima de que, sobre la base del principio de buena fe, todas las autoridades administrativas, al adoptar decisiones, tendrán en cuenta las disposiciones del Pacto”. Los recursos administrativos, no obstante, deben reunir ciertas características, como por ejemplo ser accesibles, no onerosos, rápidos y eficaces; en cualquier caso, debe existir la posibilidad de plantear una apelación judicial contra todo proceso administrativo (OG número 9, párrafo 9).

La Ley General de Desarrollo Social tiene como eje rector la garantía de los derechos sociales plasmados en la Constitución. Considera ocho derechos sociales: la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y los relativos a la no discriminación. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se toma como referente de los derechos sociales, aunque en algunos casos, como la seguridad social, el artículo 123 constitucional, fracción XXIX, no reconoce este derecho para toda la población, sino únicamente para “los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.⁴²

Las leyes estatales de desarrollo social también están basadas en los derechos sociales. Las excepciones son el estado de Guerrero, donde la ley se refiere a la satisfacción de las necesidades humanas y sociales y a las oportunidades de desarrollo (art. 2), y el estado de Nuevo León, que se basa en el mejoramiento de la calidad de vida y la oportunidad de llevar una vida digna (art. 3).⁴³

En las legislaciones estatales existe amplia variación respecto a los derechos sociales considerados. En el caso de Tamaulipas no se especifican los derechos sociales, mientras que la ley de Sonora establece 17 derechos sociales, entre los que se incluyen el uso de las vías de comunicación y transporte, la atención a la familia, la igualdad de varones y mujeres, la diversidad cultural, la distribución

⁴² Debe tomarse en cuenta que existen leyes que reglamentan algunos de los derechos sociales considerados, tal es el caso de la Ley General de Salud que regula el derecho a la protección de la salud en términos del artículo 4 de la Constitución y la Ley General de Educación en relación con el derecho a la educación del artículo 3 constitucional.

⁴³ El artículo 9 de la Ley de Desarrollo Social del estado de Guerrero señala que uno de los objetivos de la Política Social de Estado es “fortalecer el pleno goce de sus derechos y garantías políticas, económicas, sociales y culturales”. Sin embargo, los derechos sociales no se establecen como el eje rector ni se les da seguimiento a lo largo de la ley.

justa del ingreso y la riqueza, entre otros. En Durango se menciona el derecho al acceso a servicios públicos básicos y el derecho a la asistencia social, pero no incluye el derecho a la seguridad social. Puesto que los derechos crean obligaciones a las autoridades, ya que deben estar debidamente reglamentados y crearse mecanismos para hacerlos exigibles, es necesario que sean identificados correctamente pues de lo contrario se dificulta su cumplimiento y su defensa por parte de los ciudadanos.

Denuncia popular y contraloría social

La LGDS establece dos mecanismos que buscan garantizar el cumplimiento de los derechos sociales: la denuncia popular y la contraloría social. La primera establece que cualquier persona u organización podrá presentar denuncias ante la autoridad competente sobre cualquier hecho, acto u omisión, que produzca o pueda producir daños al ejercicio de sus derechos (art. 67). La ley no hace mayores precisiones acerca de esta autoridad que deberá recibir las denuncias. Sin embargo, en el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social el artículo 66 establece que las denuncias deberán presentarse “en la dependencia o entidad responsable”, de tal forma que se trata de un recurso administrativo. La Ley no hace referencia a las instancias judiciales que deberán conocer las denuncias relacionadas con los derechos sociales ni tampoco establece la posibilidad de denuncia ante las comisiones de derechos humanos, tanto la federal como las estatales.

Por su parte, el segundo mecanismo permite a los beneficiarios *organizados* verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social (art. 70). Sin embargo, no se establece qué formas podrá adoptar esta contraloría ciudadana.

En el texto de la ley se extiende la noción de que el cumplimiento de los derechos sociales se da a través del acceso a los programas de desarrollo social. Por tanto, el artículo 7 establece que “toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa”.

En todos los estados estudiados, excepto en Guerrero, se establece alguno de estos dos mecanismos, siendo la denuncia popular el más recurrente. En

Tamaulipas y Durango se establecen tanto la denuncia popular como la contraloría social. En Zacatecas el artículo 10 establece que es derecho de los beneficiarios presentar denuncias y quejas ante las instancias correspondientes por el incumplimiento de la ley. En el Distrito Federal se especifica que será la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal la encargada de atender las quejas y denuncias, mientras que en el Estado de México se establece que esta responsabilidad recae en la Contraloría Social, dependiente de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado. En el caso de Sonora, que contempla únicamente la contraloría ciudadana, ésta se ejerce a través de Comités Ciudadanos de Desarrollo Social.

Delimitación del área de influencia de la política social

De acuerdo con el artículo 11 de LGDS uno de los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social es “propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social.” Por un lado, la ley general de desarrollo social se refiere a que “toda persona tiene derecho a participar y beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa” (art. 7) y, por el otro, a la atención a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad (art. 8). En este último caso, el artículo 9 señala la obligación de los tres niveles de gobierno de implementar políticas compensatorias y asistenciales, así como de oportunidades de desarrollo productivo e ingreso. Al respecto, es preciso tener en cuenta que los derechos sociales, que se expresan en gran medida en servicios sociales, son de carácter universal, por lo cual no deben confundirse con los programas para atender a la población con necesidades específicas, como es el caso de la población en situación de pobreza y marginación.

La ley señala que las vertientes obligatorias de la Política Nacional de Desarrollo Social son: la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; la seguridad social y programas asistenciales; el desarrollo regional; la infraestructura social básica; y el fomento del sector social de la economía (art.

14). Sin embargo, llama la atención que las políticas de educación, salud y alimentación sólo se consideren en el marco de la superación de la pobreza y no como políticas generales. El artículo 19 detalla los programas prioritarios y de interés público, entre los que se encuentran los programas de educación obligatoria, las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica, así como los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o vulnerabilidad. Es de suponer que estos programas deben estar enmarcados en alguna de las vertientes señaladas en el artículo 14.

En los estados de Tamaulipas y Durango se establece una política estatal de desarrollo social, mientras que en Guerrero recibe la denominación de *política social de Estado*. En Sonora, Zacatecas, el Estado de México, el Distrito Federal y Nuevo León, aunque las leyes se refieren a la política social en general, no crean una política estatal de desarrollo social con funciones y lineamientos específicos.

En relación con el contenido de la política social, Zacatecas y el Estado de México establecen las mismas vertientes que la LGDS. En Durango se agrega el fomento de la participación ciudadana en el desarrollo social, mientras que en Tamaulipas no se incluye la seguridad social. En el caso de Guerrero la política social de Estado tiene como áreas de atención la planeación social, formación social y humana, fomento social, asistencia y seguridad social, promoción social y participación social. Sonora y el Distrito Federal no establecen áreas específicas de atención. En Nuevo León se establece que el Consejo de Desarrollo Social deberá establecer programas de salud, derechos humanos, educación, cultura, de atención a la familia y de atención a la farmacodependencia, población de migrantes e indígenas, beneficencia pública y privada, y equidad entre los grupos e individuos vulnerables, los cuales están dirigidos a la población de escasos recursos económicos (art. 8).

En referencia con la población objetivo, en Zacatecas, Durango y Sonora, al igual que en la LGDS, se señala la existencia de políticas compensatorias y asistenciales y de oportunidades de desarrollo productivo (arts. 9, 10 y 44, respectivamente). Asimismo, se refieren a la preferencia de las personas en pobreza y marginación para los planes, programas y acciones sociales. En Tamaulipas se señala la prioridad de personas vulnerables y núcleos de población con mayores carencias. Un caso interesante es Guerrero, donde se

señala que la política social de Estado será universal y atenderá las necesidades básicas de las personas en cada etapa de su vida (art. 8), aunque también establece la atención a las personas en situación de pobreza.

Instituciones creadas

Con la aprobación de la LGDS se crearon diversas instituciones encargadas de implementar el Sistema Nacional de Desarrollo Social y la Política Nacional de Desarrollo Social. Estos organismos son:

- La Comisión Nacional de Desarrollo Social.
- La Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social.
- El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- El Consejo Consultivo de Desarrollo Social.

De acuerdo con el artículo 47, la Comisión Nacional de Desarrollo Social es un instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones en materia de desarrollo social entre las dependencias y entidades federales, los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, así como con los sectores social y privado. El objetivo es fomentar la integralidad y el federalismo en la Política Nacional de Desarrollo Social (art. 48).

Por su parte, la Comisión Intersecretarial es un instrumento de coordinación *entre* las dependencias del Ejecutivo Federal con el objetivo de garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social (art. 51). Asimismo, la Comisión Intersecretarial se concibe como un espacio de interacción entre la política social y la política económica. Los acuerdos a los que llegue la Comisión tendrán el carácter de obligatorio para las dependencias del Ejecutivo federal. Se establece que la Comisión deberá sesionar por lo menos una vez por bimestre.

El Consejo Consultivo de Desarrollo Social es un órgano consultivo de la Secretaría de Desarrollo Social cuyo principal objetivo es fomentar la participación ciudadana en las políticas y programas de desarrollo social (art. 55). Los consejeros, quienes serán invitados por la Sedesol, deberán ser ciudadanos “de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como de los

ámbitos académico, profesional, científico y cultural vinculados con el desarrollo social” (art. 58).

Cuadro 2
Instituciones creadas por las leyes de desarrollo social

Ley General de Desarrollo Social	Comisión Nacional de Desarrollo Social Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social Consejo Consultivo de Desarrollo Social
Distrito Federal	Consejo de Desarrollo Social Consejos Delegacionales de Desarrollo Social Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social
Durango	Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social y Humano Consejo Consultivo y de Evaluación
Estado de México	-
Guerrero	Consejo Guerrerense para el Desarrollo Social y Superación de la Pobreza Comisión Estatal Intersecretarial para el Combate a la Pobreza Comité Técnico Estatal para la Medición de la Pobreza
Nuevo León	Ley del Consejo de Desarrollo Social
Sonora	Comisión Estatal de Desarrollo Social Comité Técnico de la Comisión Estatal de Desarrollo Social Consejo Consultivo para el Desarrollo Social Comités Regionales Comités Municipales Comités Ciudadanos
Tamaulipas	Comisión Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Zacatecas	Comisión Estatal de Desarrollo Social Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social Consejo Consultivo de Desarrollo Social Consejo Estatal de Evaluación de la Política Social

Nota: Para el estado de Nuevo León se refiere a la Ley del Consejo de Desarrollo Social.
Fuente: Leyes de Desarrollo Social.

El Consejo Nacional de Evaluación es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y con autonomía técnica y de gestión. El Consejo será el encargado de normar y coordinar la

evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social, así como de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza (art. 81).

Con excepción del Estado de México, todos los estados analizados crean al menos una instancia de este tipo. En el Distrito Federal, Guerrero, Sonora y Zacatecas, se establecen consejos o comisiones estatales de desarrollo social. En el caso del Distrito Federal se crean también consejos delegacionales y en Sonora se establecen comités regionales y comités municipales que funcionan como mecanismos de apoyo del Comité Estatal en sus respectivas áreas. El Distrito Federal, Durango, Guerrero y Zacatecas crean una comisión intersecretarial de desarrollo social. Durango, Sonora y Zacatecas crean un consejo consultivo de desarrollo social. En relación con la evaluación, Durango, Tamaulipas y Zacatecas cuentan con una instancia de evaluación. En Guerrero se creó el Comité Técnico Estatal para la Medición de la Pobreza.

En Nuevo León se crea el Consejo de Desarrollo Social que, como se mencionó, toma la forma de un organismo público descentralizado. El Consejo de Desarrollo Social cuenta con tres órganos: el Consejo de Participación Ciudadana, la Junta de Gobierno y un Comisario. El Consejo de Participación Ciudadana se integrará por el gobernador del Estado, un presidente ejecutivo, un secretario técnico y los vocales, que podrán ser organizaciones de la sociedad civil y personas relacionadas con los diversos sectores del desarrollo social, además de los titulares de diversas dependencias públicas. La designación del presidente ejecutivo será facultad del gobernador del Estado y no se especifican restricciones para su nombramiento; la elección de los vocales es también atribución del titular del Ejecutivo. Por tanto, el Consejo de Desarrollo Social y su principal órgano, el Consejo de Participación Ciudadana, estará conformado por funcionarios públicos y personas designadas directamente por el gobernador.

Relación de la autoridad social con la autoridad económica

El artículo 52 de la LGDS señala que una de las funciones de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social es “recomendar medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones vinculadas con las Políticas de Desarrollo Social y Económica”. En las leyes estatales no existe una disposición de este tipo. Sin embargo, en los organismos similares a la Comisión Intersecretarial, que tienen el

objetivo de coordinar las acciones de las diferentes dependencias del Ejecutivo en materia de política social, forman parte los secretarios de las áreas económicas, lo cual plantea una visión de la política social, en cuyo diseño deben intervenir no sólo las autoridades sociales, sino también las económicas.

Transparencia, evaluación y rendición de cuentas

Uno de los aspectos más relevantes de la LGDS es la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, conformado como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (art. 81). El Consejo está integrado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, seis investigadores académicos y un secretario ejecutivo designado por el Ejecutivo federal. Los investigadores serán elegidos a través de una convocatoria pública a cargo de la Comisión Nacional de Desarrollo Social (art. 83). El Consejo será el encargado de la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social, ya sea directamente o por medio de organismos independientes al ejecutor del programa. Las evaluaciones deberán hacerse cada año de forma obligatoria o multianual cuando sea necesario. El Consejo Nacional de Evaluación podrá emitir las sugerencias y recomendaciones que considere pertinentes.

La creación de este mecanismo tiene como objetivo que la evaluación sea imparcial y que el ejecutor del programa no se autoevalúe, lo cual abre la posibilidad de la manipulación de los resultados. Lo anterior no impide que la Secretaría de Desarrollo Social pueda realizar sus propias evaluaciones a la Política Nacional de Desarrollo Social (art. 43) para efecto de evaluar el cumplimiento de las metas propuestas.

En Tamaulipas la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social recae en la Comisión Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Esta Comisión estará integrada por el Secretario de Desarrollo Social y otros secretarios de estado, además de los presidentes municipales, organismos del sector social y privado y académicos relacionados con la materia. El artículo 64 establece que la Comisión tiene entre sus funciones coordinar la evaluación de las políticas y programas sociales que ejecuten las dependencias públicas. Se

prevé la promoción de convenios con instituciones públicas, privadas y sociales para la evaluación de los programas sociales.

En Durango, se establece que deberá existir evaluación interna y externa. El Consejo Consultivo y de Evaluación es el organismo encargado de coordinar la evaluación externa de la política social. Este Consejo estará integrado por el secretario de desarrollo social, un integrante de la comisión legislativa del Congreso del estado al que le competa conocer los asuntos relativos al desarrollo social, seis representantes de las áreas de investigación de las instituciones de educación superior y cinco representantes de organizaciones sociales y no gubernamentales relacionadas con el desarrollo social.

En Zacatecas la evaluación de la política de desarrollo social estará a cargo del Consejo Consultivo de Desarrollo Social (art. 61), el cual está integrado por el titular de la Secretaría General de Gobierno, un secretario ejecutivo y consejeros invitados por la secretaría que deberán ser ciudadanos “de reconocido prestigio” en los sectores privado y social vinculados al desarrollo social, lo que implica que los consejeros no tienen que ser expertos en la evaluación de políticas sociales. La evaluación puede ser realizada por el mismo Consejo Consultivo o por organismos independientes al ejecutor del programa. En este último caso, la adjudicación será mediante convocatoria. Lo anterior a pesar de que la ley crea un Consejo Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, cuyas funciones están acotadas a la determinación de las zonas de atención prioritaria y a la definición de lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza (arts. 27 y 31). En la ley no se hace referencia a cómo se integrará el Consejo Estatal de Evaluación.

En el Distrito Federal el artículo 42 establece dos formas de evaluación: interna o externa. La primera la realizan quienes implementan los programas con objeto de medir los resultados alcanzados, mientras que la externa se encuentra a cargo de organismos diferentes al que está desarrollando el programa. No se establecen los mecanismos para llevar a cabo la evaluación externa. La evaluación de la política social corresponde al Consejo de Desarrollo Social (art. 15), aunque los Consejos Delegacionales también tienen esta función en el ámbito de su competencia (art. 20). Sin embargo, la Comisión Interinstitucional también tiene entre sus atribuciones evaluar el cumplimiento de los objetivos, metas y prioridades de los programas, la cual deberá realizarse en conjunto con los ejecutores de los programas (art. 23).

En el Estado de México la evaluación de los programas sociales estará a cargo del Auditor Especial, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (Copladem) y el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun), en el ámbito de sus competencias (art. 55). No se hacen mayores precisiones sobre el Auditor Especial.⁴⁴ Asimismo, los organismos y dependencias del Ejecutivo Estatal, así como los ayuntamientos, contarán con sus propios órganos de evaluación (art. 57).

En Nuevo León, la evaluación de la política social corresponde al Consejo de Participación Ciudadana (art. 12), y este Consejo *podrá* autorizar la creación de órganos externos de consulta para que lleve a cabo dicha evaluación (art. 37).

En Sonora, la Comisión Estatal de Desarrollo Social es la encargada de la evaluación de la política social. Esta Comisión es concebida como una “instancia del Gobierno del Estado” (art. 13). La Comisión cuenta con 13 miembros, los cuales son titulares de las dependencias de gobierno relacionadas con el desarrollo social. En el caso de Guerrero, la ley establece que la evaluación corresponderá al Sistema Estatal para el Desarrollo Social (art. 14), concretamente a la Comisión Intersecretarial, la cual está integrada por diversos secretarios de Estado (art. 35). En estos últimos casos, la evaluación recae sobre órganos integrados exclusivamente por funcionarios públicos de las secretarías, que son las ejecutoras de la política social, lo que no garantiza la imparcialidad de la evaluación.

Participación social

El fomento de la participación social es considerado como uno de los objetivos de la LGDS, por lo que se incluye como un principio de la Política Nacional de Desarrollo Social y como un objetivo del Sistema Nacional de Desarrollo Social. En la ley se reconoce el derecho de los sujetos del desarrollo social y de los beneficiarios de los programas sociales a participar y beneficiarse de los programas de desarrollo social.

De acuerdo con el artículo 61, corresponde al gobierno federal, a las entidades federativas y a los municipios garantizar el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación,

⁴⁴ Aunque puede suponerse que se refiere al Auditor Especial de Evaluación de Programas, figura establecida en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México (art. 25). www.edomex.gob.mx (consulta: 4 de septiembre de 2006).

ejecución, evaluación y supervisión de la política social. Para tal efecto, el artículo 63 establece que el gobierno federal deberá realizar convocatorias públicas que establezcan las bases y modalidades de participación de las organizaciones sociales. Así también, de acuerdo con el artículo 64, las organizaciones podrán recibir fondos públicos para operar programas sociales propios.⁴⁵ Aunque se señala que las entidades federativas y los municipios deberán fomentar la participación social, no se especifican los mecanismos para llevarlo a cabo.

El Consejo Consultivo de Desarrollo Social, creado por la LGDS, está integrado por consejeros invitados por la Secretaría de Desarrollo Social, aunque no se establece un número determinado de ellos. El Consejo tiene entre sus funciones tanto emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de la Política Nacional de Desarrollo Social como impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de esta política (art. 56).

A nivel estatal, la ley de desarrollo social de Zacatecas establece las mismas disposiciones que la LGDS, esto es, la obligación del gobierno del estado de realizar convocatorias públicas para invitar a las organizaciones sociales y el financiamiento a las organizaciones para operar sus propios proyectos. Se crea también un Consejo Consultivo de Desarrollo Social formado por consejeros ciudadanos.

En el caso de Tamaulipas, el artículo 8 establece que uno de los objetivos de la Política Estatal de Desarrollo Social es garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas sociales. El artículo 34 de la ley señala que el gobierno del estado y los ayuntamientos *podrán* convocar a la sociedad civil a participar, por lo que, a diferencia de la LGDS, no es una obligación de estos órganos de gobierno. Se establece también que el gobierno estatal y los municipios procurarán figuras asociativas para la participación de los beneficiarios de los programas sociales en la priorización de sus demandas y gestión de obras, acciones y apoyos, así como en la ejecución, supervisión, control, vigilancia y mantenimiento de dichas obras.

En el Distrito Federal la participación es considerada un principio de la política de desarrollo social (art. 3). La ley contempla la firma de convenios de

⁴⁵ Esta labor es llevada a cabo a nivel federal por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol).

colaboración con organizaciones civiles o grupos de ciudadanos organizados para la ejecución de proyectos y programas (art. 40). No se establecen lineamientos adicionales acerca de estos convenios. Asimismo, sólo hace referencia a la participación en la *ejecución* de los proyectos. Por otro lado, se establece la constitución de Fondos de Desarrollo Social, Programas de Coinversión, y de Asistencia y Financiamiento a Organizaciones Civiles (art. 41).

En el Estado de México la sociedad organizada podrá recibir recursos o fondos públicos para operar programas de desarrollo social (art. 29). La Secretaría de Desarrollo Social creará un Registro Social Estatal con los datos de las organizaciones que colaboren con el gobierno en el desarrollo social (art. 31).

En el estado de Sonora la legislación contempla las convocatorias públicas para la creación de comités ciudadanos conformados para una o varias acciones u obras de desarrollo social e integrados por los propios beneficiarios. En el artículo 23 se señala que estos comités deberán funcionar como una “contraloría ciudadana preventiva”. Señala que los comités podrán presentar las observaciones, reclamaciones, advertencias, sugerencias y peticiones en general ante las autoridades y que deberán recibir respuesta en plazo no mayor a 10 días. La ley no hace alusión al fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.

En Nuevo León, la ley establece que el Consejo de Desarrollo Social tendrá entre sus atribuciones diseñar esquemas de apoyo para organizaciones no gubernamentales comprometidas con el desarrollo social (art. 8) y que *podrá* crear mecanismos financieros y fondos económicos de apoyo a las iniciativas de los promotores de desarrollo social en la entidad (art. 41).

En Guerrero se establece la promoción de mecanismos de participación de la sociedad mediante la información permanente de la sociedad sobre las acciones en materia social (art. 11). Sin embargo, no se mencionan mecanismos más específicos. Lo mismo ocurre en Durango, donde los artículos 35 y 36 se refieren a la participación social, pero no se incluyen mecanismos concretos de participación.

Descentralización

El artículo 1 de la LGDS contempla entre sus objetivos la determinación de las competencias de los gobiernos municipales, las entidades federativas y el

gobierno federal en materia de desarrollo social, así como las bases de concertación de acciones con los sectores social y privado. La LGDS crea el Sistema Nacional de Desarrollo Social como un mecanismo de coordinación entre los tres niveles de gobierno, así como entre los sectores privado y social. De acuerdo con el artículo 28, este Sistema deberá impulsar la desconcentración y descentralización de los recursos y acciones para el desarrollo social, la rendición de cuentas y el fortalecimiento del pacto federal.

La Secretaría de Desarrollo Social es la encargada de coordinar el Sistema Nacional de Desarrollo Social, en el cual el gobierno federal, a través de la secretaría, así como de los gobiernos estatales y municipales, tiene asignadas determinadas atribuciones. No obstante, no se establecen áreas de acción específicas para cada nivel de gobierno. La ley establece que estados y municipios podrán tener sus propios programas de desarrollo social (arts. 41 y 42).

De acuerdo con el artículo 43, la colaboración entre los diferentes órdenes de gobierno deberá concretarse en la celebración de convenios para la implementación de los programas sociales. Así, aunque también se menciona el diseño de los programas sociales, el mayor énfasis se pone en la colaboración para la ejecución de dichos programas. Por otro lado, es en las reglas de operación de cada programa social donde se definirán las competencias de los diferentes órdenes de gobierno y de la sociedad civil.

En relación con el gasto social, el artículo 21 de la LGDS establece que la distribución de los fondos de aportaciones federales y de los ramos generales relativos a los programas sociales de educación, salud, alimentación, infraestructura social y generación de empleos productivos y mejoramiento del ingreso deberá hacerse con criterios de equidad y transparencia, conforme a la normatividad aplicable. El artículo 23 señala que “en el caso de los presupuestos federales descentralizados, las entidades federativas y municipios acordarán con la Administración Pública Federal el destino y los criterios del gasto, a través de los convenios de coordinación”. La ley señala que los recursos federales podrán ser complementados con recursos estatales y municipales, así como con aportaciones de organismos internacionales y de los sectores social y privado. De lo anterior se desprende que la LGDS no contiene criterios adicionales referentes a la descentralización del gasto social que los ya establecidos en la Ley de

Coordinación Fiscal; tampoco delimita facultades específicas para cada nivel de gobierno en materia de desarrollo social.

Un elemento de gran interés es el que introduce el artículo 17, donde se señala que “los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, de acuerdo a las reglas de operación que para el efecto emita el Ejecutivo Federal, excepto en los casos expresamente asignados, legal o administrativamente, a una dependencia, entidad u organismo federal, estatal o del Distrito Federal”. Zacatecas es el único estado que, al igual que la LGDS, señala al municipio como el principal ejecutor de los programas, recursos y acciones de desarrollo social.

En el ámbito estatal, con excepción del Distrito Federal y Nuevo León, las leyes establecen la coordinación de acciones entre el gobierno del estado y los municipios a través del Sistema Estatal de Desarrollo Estatal, aunque sólo en la ley del Estado de México se establece explícitamente su adhesión al Sistema Nacional.

En Tamaulipas se establece que el Ejecutivo del estado y los municipios podrán acordar el destino y los criterios de gasto social a través de los Convenios para el Desarrollo Social. En el caso de Durango también se establece que la Secretaría de Desarrollo Social celebrará convenios o acuerdos de coordinación y colaboración con el gobierno federal y los ayuntamientos. En el caso del Estado de México se crea el Sistema Estatal de Desarrollo Social como un mecanismo de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal (art. 45). Así, la definición de competencias se hace con base en convenios y en las reglas de operación de los programas sociales.

Definiciones

En la LGDS no se definen conceptos recurrentes como desarrollo social, gasto social o política social. Las leyes estatales de Guerrero, Tamaulipas, Zacatecas y Nuevo León no incluyen definiciones. El resto de las leyes analizadas contienen la definición de desarrollo social y algunas de ellas incluyen también conceptos como política social y pobreza. Sin embargo, en ninguna de las leyes se define lo que deberá entenderse por gasto social. Esto es de particular importancia dado que las leyes establecen criterios respecto al gasto social. No obstante, en el Presupuesto de Egresos de la Federación el gasto público en clasificación

funcional se divide en gasto en funciones económicas, sociales y de gobierno. Si bien puede suponerse que esta clasificación es la que se tomará como referencia para cumplir con las disposiciones de la ley, esto no se especifica en ella.

Comentarios finales

El objetivo en la construcción de una institucionalidad social es que el proceso de elaboración de las políticas sociales se haga de forma eficiente, esto es, que exista una visión integral de la política social basada en la coordinación entre los diversos actores del desarrollo social, con la que se evite la duplicación de esfuerzos y de recursos, y que provea de continuidad a las políticas sociales, ya que en muchas ocasiones los resultados sólo se obtienen en el mediano y largo plazos.

En México, la creación de una institucionalidad social ha sido un proceso lento, en el que paulatinamente se han ido incorporando mecanismos de coordinación de la política social. Sin embargo, el consenso sobre la necesidad de construir estos mecanismos institucionales es reciente. La Ley General de Desarrollo Social es un paso muy importante en este proceso.

Del análisis llevado a cabo puede extraerse que la LGDS incorpora los elementos más importantes identificados en la literatura sobre la creación de una institucionalidad social; sin embargo, algunos de estos mecanismos son todavía incipientes. Tal es el caso, por ejemplo, de la coordinación entre los tres órdenes de gobierno y entre las dependencias de gobierno en la elaboración de la política social.

En el ámbito estatal, siete estados de la república han creado una ley estatal de desarrollo social, las cuales, en términos generales, están en concordancia con la Ley General de Desarrollo Social. Sin embargo, su contenido en algunos aspectos relevantes, como en la garantía y defensa de los derechos sociales, en los mecanismos de evaluación de la política social y en el fomento de la participación social, son menos contundentes que la LGDS.

Así, es necesario dar seguimiento al funcionamiento tanto de la Ley General de Desarrollo Social como de las leyes estatales para determinar si los mecanismos creados están cumpliendo con los objetivos propuestos. Una parte importante del buen funcionamiento de las instituciones es que éstas sean

incorporadas en la práctica cotidiana y que se acepte su necesidad en la construcción de la política social.

Por otro lado, no debe perderse de vista la diferencia entre la eficiencia en la elaboración de las políticas públicas y el contenido de la política social. Por ejemplo, la institucionalidad permite coordinar los esfuerzos para mejorar las posibilidades de éxito de las políticas de superación de la pobreza; sin embargo, estas instituciones no definen en sí mismas el tipo de políticas necesarias para este fin.

Así, el cabal cumplimiento de lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social es un elemento indispensable para avanzar en la continuidad de la política social, de tal forma que no sufra cambios drásticos en su contenido y recursos con cada administración, sino que se construya una política social con consensos básicos sobre la forma que debe adoptar la política social. Lo anterior es de particular importancia dados los escasos resultados alcanzados por la política social en superación de la pobreza y la marginación en las últimas décadas.