

UNA REFLEXIÓN SOBRE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

GABRIELA BARAJAS[■]

De acuerdo con cifras oficiales, hoy en México la mitad de la población vive en situación de pobreza, y uno de cada cuatro mexicanos se encuentra en pobreza alimentaria, lo que significa que todo su ingreso no es suficiente para cubrir la necesidad más elemental y básica, la alimentación. El anterior es sólo un botón de muestra de la dramática situación que enfrenta nuestro país en materia social.

Esto resulta paradójico si consideramos que la Constitución mexicana de 1917 fue la primera en el mundo que incluyó una serie de derechos sociales, como fueron los establecidos en los artículos 3^º, 27 y 123 constitucionales.¹ Tales derechos fueron la base de la red de acciones públicas encaminadas a mantener o acrecentar el bienestar social. El rasgo propio de estas políticas de bienestar social fue la subordinación de las mismas al imperativo de la industrialización y el crecimiento económico del país. Por supuesto, los requerimientos de la industrialización fueron variando a lo largo del tiempo.

A partir de 1970, los rasgos estructurales de las políticas de bienestar posrevolucionarias manifestaron sus límites: la pobreza rural. Las políticas sociales habían tenido un carácter urbano. Los movimientos de protesta campesinos llevaron al presidente Luis Echeverría (1970-1976) a reconocer que había importantes segmentos

■ Maestra en Ciencias Sociales (Flacso-México). Asesora en desarrollo social del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

¹ Relativos al derecho a la educación y la obligación del Estado de impartirla; el derecho de los pueblos y comunidades a que se les dotara de tierra; y el derecho al trabajo y la seguridad social, respectivamente.

de la población a los que no se les había atendido. Se propuso, entonces, cambios en materia de política económica y social con el fin de que al mismo tiempo que se generaba la riqueza, ésta fuera repartida de manera justa entre los diferentes sectores sociales. Se definieron políticas de bienestar en un sentido amplio, que incluyó un conjunto de acciones públicas que directa o indirectamente incidían sobre el nivel de vida de la población, es decir, lo relativo al gasto público en salud, educación, vivienda y seguridad social, además del empleo, el ingreso (y su distribución) y el consumo, como determinantes de la capacidad de autoabastecerse de los medios para cubrir las necesidades fundamentales. El gobierno siguiente, de José López Portillo (1976-1982), siguió el mismo esquema. Empero, en la práctica, la preocupación presidencial por el bienestar social, en ambos sexenios, se materializó en una expansión acelerada e indiscriminada del aparato público. Muchos de los recursos públicos para el bienestar social se quedaron en los laberintos de un aparato burocrático cada vez más grande e ineficiente.

A inicios de la década de los ochenta, la crisis de la deuda y su manejo durante la presidencia de Miguel de la Madrid, marca el inicio de la instauración del modelo neoliberal en México. Resulta al menos contradictorio el hecho de que a la par que se establecen en la Constitución nuevos derechos sociales, tan importantes como: el derecho a la salud (adicionado, *D.O.F.*, 3 de febrero de 1983), y el derecho a la vivienda (adicionado, *D.O.F.*, 7 de febrero de 1983),² se eliminan prácticamente todos los subsidios generalizados e instrumentan políticas focalizadas en los sectores pobres extremos, limitadas a las necesidades básicas o mínimas en materia de salud, alimentación y educación; y se va privatizando todo aquello que se encuentra fuera de tales acciones.

Las actuales cifras del número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema y la enorme desigualdad imperante en el país, muestran que es necesario modificar las políticas públicas

² Posteriormente, se incluyó en la Constitución el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar (adicionado, *D.O.F.*, 28 de junio de 1999), el derecho de los niños y niñas a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral (adicionado, *D.O.F.*, 7 de abril de 2000).

hasta ahora instrumentadas, además de que es urgente renovar el marco normativo que las rige; lo anterior con el fin de que sean en verdad un instrumento para hacer efectivos los derechos sociales emanados de nuestra Constitución, los cuales a la fecha se han quedado únicamente en el papel.

El presente trabajo tiene como objetivo destacar la importancia de la Ley General de Desarrollo Social (Legedeso), aprobada a inicios de la LIX Legislatura, en la construcción en México de tal marco normativo. Sin duda, esta ley implica un avance al dar coherencia a la serie de acciones que en materia de política social desarrollan los tres niveles de gobierno en nuestro país, así como evitar la disminución del gasto social, entre otras acciones.

A más de dos años y medio de que fue aprobada la Legedeso, estamos en posibilidades no sólo de destacar las grandes contribuciones de esta ley en términos normativos sino también revisar los obstáculos que tales aportaciones han enfrentado en su puestas en marcha. La importancia de esa revisión queda evidenciada en el hecho de que, a la fecha de escribir el presente artículo, están en curso dos demandas de controversia constitucional interpuestas por la Cámara de Diputados contra el Poder Ejecutivo por temas relacionados directamente con esa ley, las cuales mencionaremos más adelante.

■ APROBACIÓN DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

Esta ley se aprobó por unanimidad, tanto en la Cámara de Diputados como de Senadores, entre noviembre y diciembre de 2003, y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 2004.

Si bien ninguna fuerza política puede apropiarse del mérito de dicha aprobación, sino que fue la voluntad sumada de todos los grupos parlamentarios al inicio de la LIX Legislatura, es importante mencionar que el Grupo Parlamentario del PRD fue el que presentó la primera iniciativa de Ley de Desarrollo durante la LVII Legislatura. Asimismo, fue este grupo parlamentario el

que presentó tres de las seis iniciativas que fueron discutidas y que derivaron en la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social (véase cuadro 1).

CUADRO 1[■]

Legislador(a) promoviente	Grupo Parlamentario	Fecha
Dip. Clara Brugada	Diputada del PRD, presidenta de la Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Diputados, LVII Legislatura	28 de abril de 2000
Sen. Leticia Burgos	Senadora del PRD, presidenta de la Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Senadores, LIX Legislatura	26 de abril de 2001
Dip. Daniel Esteban Martínez	Diputado del PRD	14 de diciembre de 2001
Sen. Francisco José Fernández de Cevallos Urueta	Diputado del PAN	6 de diciembre de 2001
Dip. Francisco J. Cantú Torres	Diputado del PAN	16 de marzo de 2002
Dip. Narciso Alberto Amador Leal	Diputado del PRI	16 de abril de 2002

■ Elaboración propia con base en la información de *Gaceta Parlamentaria*.

Cabe destacar que, a pesar de ser una atribución exclusiva del Congreso de la Unión, y por acuerdo de las y los diputados y senadores de las comisiones de Desarrollo Social de ambas cámaras, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), participó abierta y ampliamente en las discusiones que derivaron en el dictamen con proyecto de Ley General de Desarrollo Social. A cambio, la Sedesol se comprometió a someter a una consulta entre los actores interesados el Reglamento de la Ley, cuestión a la que no está obligada ninguna dependencia del Ejecutivo Federal, como lo establece el artículo 89 constitucional.

CARACTERÍSTICAS DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

Varias son las características de la Legedeso que la hacen ser un parteaguas en la normatividad en la materia. Primera, en su artículo 6 se reconoce una serie de derechos sociales como derechos para el desarrollo social;³ además, como un paso para hacerlos exigibles, en el artículo 7 se establece el derecho de toda persona a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social.

Segunda, se definen tres candados para evitar la reducción del gasto social: el artículo 18 prohíbe la disminución del presupuesto para los programas prioritarios y de interés público, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación; el artículo 20 prevé que el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto deberá crecer cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del PIB en los Criterios Generales de Política Económica. Por último, el artículo 23 de la Legedeso establece que el gasto social *per capita* no será menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior.

Tercera, se definen los programas considerados prioritarios y de interés público, los cuales son objeto de seguimiento y de evaluación de acuerdo con lo establecido de la Legedeso,⁴ pero

³ Se definen como derechos para el desarrollo social: la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴ Como programas prioritarios o de interés nacional se establecen: los programas de educación obligatoria; las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica; los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad; los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria; los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil; los programas de abasto social de productos básicos; los programas de vivienda; los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía; y los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.

además se obliga a definir zonas de atención prioritarias. Estas zonas las definirá la Sedesol, a partir de los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y la Cámara de Diputados hará la declaratoria de zonas de atención prioritaria junto con la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Cuarta, la Legedeso crea el Sistema Nacional de Desarrollo Social, el cual es definido como el mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos federal, de las entidades federativas y los municipios, así como los sectores social y privado. En torno a tal sistema se definen competencias en los tres niveles de gobierno y se crean tres instancias:

- La Comisión Nacional, que es el espacio de coordinación de la política de desarrollo social, donde participan junto con las dependencias y entidades federales, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios; es decir, un espacio de encuentro de los responsables de desarrollo social en tres niveles de gobierno.
- La Comisión Intersecretarial, que es el instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal; en ella participan todas sus dependencias y entidades públicas federales vinculadas con el desarrollo social, sus acuerdos deben ser publicados en el *Diario Oficial* y acatados por cada una de las dependencias participantes, sin excluir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- El Consejo Consultivo, que está conformado por ciudadanos y tiene por objeto analizar y proponer programas y acciones sociales que inciden en el cumplimiento de la política nacional de desarrollo social.

Quinta, crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, integrado por seis especialistas en medición y evaluación de programas sociales, los cuales son elegidos por la Comisión Nacional y tiene dos funciones sustanciales:

1. Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza; eliminando no sólo la discrecionalidad de quién debe de realizar estas tareas sino también

precisando cómo y por qué se definen ocho indicadores que deben ser considerados en la medición oficial de la pobreza.⁵

2. Llevar a cabo la evaluación de la política de desarrollo social, por sí mismo o a través de organismos independientes de las instancias ejecutoras de los programas.

En conjunto, estas y otras medidas sientan las bases de un modelo de coordinación entre niveles de gobierno y en el interior del gobierno federal que busca darle preeminencia a la política social, que durante décadas ha estado subordinada al tema económico.

PROBLEMAS EN EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

El proceso de cumplimiento de la Legedeso por parte del gobierno de Vicente Fox sólo lo podemos calificar de tortuoso. No consideramos que se trate de una situación excepcional en las leyes de reciente aprobación durante el presente sexenio. En el caso de la Legedeso lo que marcó la diferencia fue el seguimiento puntual del cumplimiento de esta ley que realizaron los grupos parlamentarios del PRD, tanto en la Cámara de Diputados como de Senadores. Lo cual refiere a una nueva relación entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que implica no sólo la aprobación de leyes por parte del Congreso de la Unión sino también un trabajo de vigilancia del cumplimiento que el Poder Ejecutivo hace de las mismas, y en caso contrario la intervención de la Suprema Corte de Justicia para dirimir las diferencias.

A continuación presentamos un breve análisis del proceso de cumplimiento de una serie de disposiciones emanadas de la Legedeso, donde será evidente la observancia parcial que el gobierno foxista ha hecho de ellas.

⁵ Los indicadores que deben ser considerados en la medición de la pobreza son: I. Ingreso corriente *per capita*; II. Rezago educativo promedio en el hogar; III. Acceso a los servicios de salud; IV. Acceso a la seguridad social; V. Calidad y espacios de la vivienda; VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda; VII. Acceso a la alimentación; y VIII. Grado de cohesión social.

*DISPOSICIONES PRESUPUESTARIAS
APLICABLES A LA POLÍTICA
DE DESARROLLO SOCIAL*

Como mencionamos, los artículos 18, 20 y 23 de la Ley establecen una serie de candados para evitar la reducción del presupuesto tanto de los programas prioritarios y de interés público como del gasto social, en su conjunto. Si consideramos que la Legedeso fue puesta en vigor en enero de 2004, eso implica que las disposiciones presupuestarias previstas en la Ley deberían haber sido aplicadas en los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2005 y 2006, lo cual no sucedió plenamente en ambos casos.

La clasificación funcional del gasto público permite analizar la distribución del gasto programable con base en el tipo de actividades que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal. En el caso de la función Desarrollo Social se refiere a las serie de actividades encaminadas al mejoramiento del bienestar de la población, como son todas aquellas que se enumeran en el cuadro 2.

Como podemos observar en ese mismo cuadro, el gasto asignado a la función Desarrollo Social dentro del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2005 y 2006 no cumple los candados que establece la Legedeso. Por ejemplo, el artículo 20 prevé que el presupuesto federal destinado al gasto social deberá crecer cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del PIB en los Criterios Generales de Política Económica, que para 2005 era de 3.8 por ciento y para 2006 era de 3.6 por ciento. Mientras que la función de Desarrollo Social sólo crecía dentro del Proyecto de Presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados en 0.6 por ciento en 2005 y se reducía en -5.3 por ciento para 2006.

Estas violaciones a la Ley fueron subsanadas por las diputadas y diputados de la LIX Legislatura al momento de aprobar el Presupuesto de Egresos. Por ejemplo, en 2005 incrementaron la propuesta de gasto para la función de Desarrollo Social enviada por el Ejecutivo en más de 44 769 millones de pesos (véase cuadro 2).

CUADRO 2
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2005 Y 2006
FUNCIÓN DESARROLLO SOCIAL (MILLONES DE PESOS DE 2005)

Concepto	2004 ^e	2005 ^P	2005 ^a	2005 ^e	2006 ^P	Variación real				
						2004 ^e	2005 ^a	2005 ^P	2006 ^P	
						%	nominales	%	%	
Función Desarrollo Social>Total	839 001.0	798 411.3	843 168.2	872 964.5	826 600.6	0.6	44 756.9	0.6	44 756.9	-5.3
Educación	313 037.2	310 264.7	323 890.1	331 890.1	314 052.2	0.6	13 625.4	0.6	13 625.4	-5.2
Salud	199 705.0	212 248.1	214 402.1	216 634.9	222 726.6	5.8	2 154.0	5.8	2 154.0	2.8
Seguridad social	182 048.6	181 010.8	181 010.9	183 512.1	189 134.7	2.1	0.1	2.1	0.1	3.1
Urb., vivienda y des.regional	115 681.2	66 026.3	89 312.9	107 423.0	69 518.8	-17.8	23 286.6	-17.8	23 286.6	-35.3
Agua potable y alcantarillado	6 821.2	5 231.3	9 276.0	9 912.2	455.2	-14.0	4 044.7	-14.0	4 044.7	-54.1
Asistencia social	21 707.2	23 630.1	25 276.2	24 182.0	26 614.1	11.0	1 646.1	11.0	1 646.1	10.1
Crecimiento del PIB previsto en los Criterios Generales de Política Económica						3.8		3.8		3.6

Elaboración propia. Exposición de motivos, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 y 2006.

^a Aprobado.

^e Cierre estimado.

^P Proyectado.

EL CONSEJO CONSULTIVO DE DESARROLLO SOCIAL

Los artículos del 55 al 60 de la Ley establecen el Consejo Consultivo de Desarrollo Social como el órgano consultivo de la Sedesol, de participación ciudadana y conformación plural; cuyas funciones son, entre otras, emitir opiniones, propuestas, recomendaciones, estudios y promociones tendientes a apoyar a esta secretaría en la aplicación y orientación de la política nacional de desarrollo social.

El decreto de creación del Consejo fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2004. De acuerdo con el mismo, estará integrado por un presidente, quien será el o la titular de la Sedesol; un secretario ejecutivo, que designará el presidente del Consejo Consultivo; y quince consejeros, invitados de la Sedesol, que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en temas vinculados con el desarrollo social; y sus sesiones se realizarán previa convocatoria de su presidente o secretario técnico.

La instalación del Consejo Consultivo se llevó a cabo el 10 de agosto de 2004.⁶ Como parte de sus trabajos, en 2004 se creó el Comité de Transparencia del Consejo Consultivo, el cual determinó la realización de un estudio sobre los usos del gasto social en contextos electorales. Se definió como institución responsable de la investigación al Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y la coordinación académica estuvo a cargo de Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Tanto la Sedesol como el Consejo Consultivo aseguraron respetar la libertad académica de las instituciones involucradas, que fueron, además del CIESAS y Fundar, Berumen y Asociados, Probabilística y El Colegio de México.

A mediados del mes de diciembre de 2005, se presentó una primera versión del estudio con los principales resultados, conclusiones y recomendaciones; entre las que destacan que:

⁶ Lo integran: Alfredo Achar Tussie, Mario Luis Fuentes, Jacqueline Peschard, Silvia Alonso Félix, Catalina Denman Champion, Jorge Alonso Sánchez, Bernardo González Aréchiga, Alicia Leal Puerta, José Antonio Taponar, Laura Sarvide, Luis Sereno, Clara Jusidman, Luis Rubio, Jaime Acosta Lavín y Sergio Aguayo Quezada.

a) En el proceso electoral de 2006, la población que recibirá ofertas de compra de voto oscila entre un mínimo de 2 millones y un máximo de 4.3 millones de votantes.

b) Los programas tienen fallas estructurales, los candados de Sedesol se debilitan en sus niveles más bajos, en el punto de contacto con los beneficiarios.

c) Hay enlaces, promotores o líderes que se aprovechan de su cargo para ejercer presiones que incluyen la promesa de inscripción a los programas sociales, o la amenaza de ser borrados.

d) Los desposeídos tienen poca conciencia de sus derechos y de cómo defenderlos.

e) Los programas sociales federales han prestado poca atención a la construcción de ciudadanía y un porcentaje alto de beneficiarios consideran su voto como poco importante, a las elecciones como un gasto excesivo e inútil, y a los partidos y gobernantes como entes poco confiables.

Tales hallazgos disgustaron a los funcionarios de la Sedesol. Tan grande fue la molestia de la Secretaría que pospuso varios meses la presentación de los resultados ante el Consejo Consultivo. A seis meses de que se realizaran los comicios presidenciales, era un buen momento para emprender acciones que detuvieran el uso político de los programas sociales, pero no se hizo nada al respecto.

Recordemos que el Decreto de creación del Consejo Consultivo, emitido por el Ejecutivo Federal, determina que sus sesiones sólo pueden realizarse previa convocatoria de su presidente o secretario técnico. Así, la titular de la Sedesol, Ana Teresa Aranda, no convocó a la reunión de presentación de los resultados de la investigación, hasta que Sergio Aguayo Quezada –integrante del Consejo Consultivo– denunció ante los medios de comunicación la manipulación de la que estaba siendo objeto el Consejo Consultivo. En un artículo periodístico, titulado “La Sedesol y el Fraude”, anotó:

Por razones que desconozco, la Sedesol de Ana Teresa Aranda se apoltronó en el estudio y fue posponiendo la reunión del Consejo Consultivo en que se aprobaría –en su estado actual o corregido– el estudio para, con esa base, proceder a difundirlo en su totalidad.

Será hasta el próximo lunes 24 de abril –casi dos meses después de que se entregara la investigación– cuando probablemente se apruebe.

El retraso es serio porque faltarán 69 días para las elecciones y porque hay otras dependencias involucradas.

Seguimos siendo un país de pobres, un alto porcentaje de los cuales tal vez venda su voto el 2 de julio lo que, bajo ciertas condiciones, podría afectar la elección.

Ante esta situación desconcierta que haya instituciones –el plural es deliberado– que por acción u omisión están facilitando la compra y coacción del sufragio.⁷

Ante la fuerte presión política, el 24 de abril del 2006 se presentó el informe final de la investigación al Consejo Consultivo y se emitió un boletín con las recomendaciones realizadas, pero la Sedesol no llevó a cabo ningún cambio para evitar que continuara dándose el uso electoral de los programas sociales de frente a las elecciones presidenciales en puerta.

*DISPOSICIONES SOBRE LA PUBLICIDAD Y LA INFORMACIÓN
DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL*

El artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social establece que:

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

Desde la entrada en vigor de la ley, en enero de 2004, el presidente Vicente Fox estaba obligado a incluir tal leyenda en todos los promocionales de los programas de desarrollo social. La inclusión de la mencionada leyenda en los *spots* gubernamentales busca eliminar el tradicional uso electoral que se ha hecho de los programas sociales a lo largo de la historia de nuestro país. Es una buena

⁷ *Reforma*, 19 de abril de 2006.

forma, barata además, de generar conciencia social para dejar muy claro que los programas sociales son para intentar hacer efectivos derechos sociales, como lo establece la Ley General de Desarrollo Social, y no para promover la compra de votos.

A finales de 2005, el incremento desmedido del número de promocionales sobre los programas sociales donde aparecía la figura del presidente Vicente Fox llamando a mantener la continuidad del gobierno, en los cuales NO se incluía la leyenda que mandata el artículo 28 de la Legedeso, llevó a la Cámara de Diputados a presentar una demanda de controversia constitucional por la publicidad gubernamental.⁸ Ésta fue presentada el 22 de febrero de 2006, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dos días después, la Corte le dio entrada y autorizó la suspensión de actos solicitada, que era la transmisión de los promocionales del gobierno del presidente Vicente Fox.

No podemos adelantarnos a la resolución definitiva de la Suprema Corte de Justicia sobre este tema, pero podemos asegurar que esta controversia está sentando un precedente legal y político importante. Es positivo observar cómo el secretario de Gobernación, Carlos Abascal, no tuvo otra salida más que aceptar durante su comparecencia ante el pleno de la Cámara de Diputados, que se había violado la Ley, sin posibilidad de cubrirse bajo algún resquicio legal, y tuvo que reconocer que acataría lo que determine la Suprema Corte de Justicia. Debemos aspirar a que los funcionarios y políticos, así como cualquier otro ciudadano, no esperen a ser descubiertos para respetar la Ley.

EL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

En este momento hay en curso una segunda demanda de controversia constitucional interpuesta por la Cámara de Diputados contra

⁸ En sesión celebrada el 9 de febrero de 2006, fue sometida a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados una proposición con punto de acuerdo signada por los diputados federales del Grupo Parlamentario del PRD Clara Brugada Molina y Pablo Gómez Álvarez, en la que se solicita que se interponga esta controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que fue aprobada por mayoría.

del Poder Ejecutivo Federal por el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, el cual fue publicado el día 18 de enero de 2006 en el *Diario Oficial de la Federación*.

El 20 de febrero de 2006, todos los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, excepto el del PAN, aprobaron una proposición con punto de acuerdo de la Junta de Coordinación Política que solicitaba se interpusiera esta controversia constitucional, lo cual se llevó a cabo el jueves 2 de marzo de 2006 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁹

En ella se impugnan 31 artículos del Reglamento; vistos tales artículos en conjunto, es evidente que el Poder Ejecutivo asume atribuciones legislativas de las cuales no es constitucionalmente depositario, al adicionar y modificar la Ley General de Desarrollo Social a través de su reglamento. No crea una normatividad que desarrolla, complementa o pormenoriza la Ley, la cual da origen y justificación al Reglamento sino, por el contrario, la limita, la socava, y, en momento, la excede. Sólo para mencionar tres ejemplos:

- El Reglamento establece que los programas de desarrollo social sólo atenderán a los pobres extremos; excluyendo a todos aquellos posibles beneficiarios que no cumplen con tal característica. Cae en el absurdo de plantear que la educación obligatoria, las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica, sólo deben estar dirigidas a las familias en pobreza extrema.
- Además, convierte en una atribución de la Sedesol la integración del padrón de beneficiarios de los programas federales de desarrollo social, cuando, de acuerdo con la Ley, es una responsabilidad de los tres órdenes de gobierno.
- Por último, el Reglamento faculta a las dependencias y entidades de la administración pública federal a efectuar evaluaciones a los programas de desarrollo social que

⁹ Lo anterior a iniciativa del Diputado Julio Boltvinik, Secretario de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados y miembro del Grupo Parlamentario del PRD.

ellas ejecutan o para llevar a cabo la convocatoria y contratar los centros de investigación que las van a evaluar. Se autoevalúan, contraviniendo la Ley que establece que tales atribuciones corresponden al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

El lunes 6 de marzo de 2006, la Suprema Corte de Justicia de la Nación le dio entrada a la controversia, y ésta sigue en curso.

COMENTARIOS FINALES

Los avances en materia de desarrollo social durante la LIX Legislatura del Congreso de la Unión fueron muy importantes, no sólo por la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social sino por el seguimiento que se hizo de su aplicación. Lo anterior nos muestra la nueva relación entre los poderes de la Unión, y el nuevo marco en el cual debe plantearse la reforma de Estado en materia social.

La Ley General de Desarrollo Social representó un primer pequeño avance pero los retos todavía son muy grandes. El más importante: lograr que los programas sociales no sean vistos por los beneficiarios como dádivas del gobierno sino como parte del ejercicio efectivo de derechos sociales. Es básico en nuestro país pasar de las clientelas políticas a la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

BARAJAS, Gabriela: “Comités de Solidaridad: surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir de Pronasol”, en *Estudios Sociológicos*, núm. 145, septiembre-diciembre de 1997.

———: “Las políticas de administración de la pobreza en México: ayer y hoy”, en *Revista Foro Internacional*, núm. 167, enero-marzo de 2002.

Comisión de Desarrollo Social: *Foro de la Ley y el desarrollo social integral*, LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, México, 2001.

Sedesol: *Contigo es la Ley, compilación jurídica de la Secretaría de Desarrollo Social*, México, 2005.

VILLARESPE REYES, Verónica Ofelia: *La solidaridad: beneficencia y programas / Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*, UNAM, México, 2001.