

ESTUDIOS LEGISLATIVOS

LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

CARLOS DE BUEN UNNA*

1. El proceso legislativo

El 20 de enero de 2004 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), que fue aprobada en ambas cámaras, con algunas abstenciones, pero ningún voto en contra, lo que de entrada le da un cariz especial, considerando las fuertes divisiones que hoy dominan el ambiente en el Poder Legislativo Federal, no sólo entre los partidos que participan en ella, sino, muchas veces, al interior de los mismos. No es una ley de menor importancia y aunque su impacto no es el que habría generado una reforma sustancial de carácter fiscal, penal, civil, mercantil o laboral, su objetivo inmediato, el combate a la pobreza, no puede ser más importante.

El proceso no fue fácil ni rápido. Como antecedentes se puede citar el proyecto de Ley de Desarrollo Social de junio de 1995 y el anteproyecto de Ley de Coordinación para el Desarrollo Social, fechado en octubre de 1999.¹ Ambos fueron elaborados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) como alternativas al proyecto que el PRD estaba preparando. El 28 de abril de 2000, durante la LVII Legislatura (1997-2000), la diputada Clara Brugada del Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó su inicia-

* Socio del despacho De Buen, S. C.

¹ Ambos documentos aparecen en: Marco jurídico para la equidad y la justicia social, Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, México, agosto de 2000.

tiva de Ley General de Desarrollo Social, después de no haber podido condensar un proyecto con los otros grupos parlamentarios y con la SEDESOL. Aunque esta propuesta no llegó a cristalizar, fue un antecedente importante de los proyectos que el PRD formularía más tarde. Ya en la LVIII Legislatura (2000-2003) se presentaron cinco iniciativas, dos en el Senado: de Leticia Burgos Ochoa del PRD y de Francisco Fernández de Cevallos del Partido Acción Nacional (PAN) y tres en la Cámara de Diputados: de Esteban Daniel Martínez Enríquez del PRD, de Alberto Amador Leal del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y de Francisco Cantú Torres del PAN. Después de arduas negociaciones, la LIX Legislatura (2003-2006) aprobó el texto final.

Que se haya aprobado en forma unánime o casi unánime, no significa que cada uno de los legisladores haya quedado satisfecho con la versión final. Unos y otros tuvieron que ceder en diversos aspectos para lograr el consenso sobre un texto que mereció la aprobación general, por más que cada partido, si no es que cada legislador, hubiera deseado hacerle cambios. A fin de cuentas esa es la gracia de una negociación, que las partes cedan en lo accidental para alcanzar lo fundamental, fenómeno que muy rara vez ha ocurrido en las últimas legislaturas. Por ese solo hecho, esta nueva ley tiene un valor especial.

El análisis de las cinco iniciativas presentadas durante la LVIII Legislatura, que en su momento realizó Rodolfo de la Torre para la SEDESOL, nos da una buena idea de los problemas que hubo que superar para alcanzar el consenso:

Una explicación de las discrepancias en objetivos proviene de la distancia que existe entre los principios y diagnósticos manejados. Las iniciativas del PAN encuentran dificultades para concebir los derechos sociales como condiciones exigibles por los individuos para su desarrollo, mientras que las del PRD dejan de enfatizar que parte de los problemas redistributivos son responsabilidad de las propias personas... Estas diferencias, en principio, son salvables, y la iniciativa del PRI tiene un buen comienzo en este sentido al distinguir los casos en que son aplicables políticas asistenciales respecto a otras... En el caso del diagnóstico, mientras que las iniciativas del PAN identifican la

falta de correspondencia entre ciertos principios generales y la realidad social de los mexicanos, o los problemas de la administración de la política social, las del PRD señalan la vulnerabilidad del gasto social, la insuficiencia del gasto contra la pobreza y la falta de medios de los más pobres para exigir sus derechos sociales...²

La SEDESOL tuvo también una participación intensa, después de que su titular, Josefina Vázquez Mota, hábilmente decidió no promover un proyecto propio, que vendría a sumarse a los que ya habían presentado los legisladores, lo que hubiera complicado más las cosas, sino negociar con los diversos partidos, para que la futura ley se convirtiera en un instrumento favorable a las políticas que la propia Secretaría venía ya instrumentando y no en un obstáculo.

Como lo ha señalado Julio Bolvitnik:

No hubo diálogos en lo oscurito ni exclusión de ningún partido. Todo el procedimiento (incluido el realizado en el Senado a principios del año) mostró que sí es posible llegar a acuerdos entre todos los partidos, incluso cuando se parte de posturas conceptuales e ideológicas distantes y en algunos aspectos antagónicas.³

Pero más allá de esta cuestión, que debiera servir de ejemplo y aliciente para la concreción de las diversas reformas que se encuentran pendientes y que resultan tan necesarias como la fiscal, la energética y la laboral —lo que no significa que las propuestas formuladas sean las mejores ni mucho menos, lo que nos queda muy claro por lo que hace a la laboral—, debemos hacer un análisis crítico de la LGDS con una doble finalidad, por un lado, definir sus alcances jurídicos, con sus aciertos y defectos y, por el otro, tratar de determinar su verdadera importancia, es decir, sus posibles impactos en la muy triste realidad socioeconómica del país.

² “Ley de Desarrollo Social. Análisis y evaluación de anteproyectos de ley del PAN, PRI y PRD”, en *Cuadernos de desarrollo humano*, núm. 4, Secretaría de Desarrollo Social, México, diciembre de 2002, p. 23.

³ La cita es de su columna “Economía moral” del periódico *La Jornada* del 21 de noviembre de 2003.

2. El desarrollo social

La primera pregunta que muchos nos hacemos al oír hablar de una ley de desarrollo social es precisamente acerca del concepto mismo del desarrollo social. De pronto pareciera que estamos hablando de algo que podría reducirse a una estadística que reflejaría la evolución de un país y que lo ubicaría en alguna posición en una escala mundial del desarrollo, dentro de alguno de los tres grandes grupos, el de los países desarrollados, el de los que están en vías de desarrollo o el de los francamente subdesarrollados y en buena medida es correcta esta primera impresión, siempre y cuando no nos quedemos en ella. El desarrollo social comprende una gama muy amplia de fenómenos socioeconómicos que hay que analizar por separado, pero sin perder de vista el conjunto, so pena de obtener conclusiones erróneas.

Habría que empezar por entender que el objetivo del desarrollo social es el bienestar social y no otros fenómenos como el crecimiento económico, el control de la inflación o la estabilidad macroeconómica, que ciertamente influyen en el desarrollo, pero que por sí solos no nos dicen gran cosa acerca de la realidad socioeconómica de un país. El bienestar social requiere del crecimiento económico, simple y sencillamente porque a mayor crecimiento, hay mayores posibilidades de bienestar y si lo que un país produce es insuficiente para que todos sus habitantes vivan bien, se vuelve entonces un factor imprescindible. Pero para que el crecimiento económico se convierta en bienestar social, es menester que los sectores más amplios de la sociedad participen en sus beneficios. El desarrollo social requiere de un reparto equilibrado de los frutos del desarrollo económico, que permita insertar a las grandes grupos sociales en el dinamismo del crecimiento. Sólo con la inclusión, se puede alcanzar un desarrollo sostenido. Como lo ha dicho Viviane Forrester: “hay algo peor que la explotación del hombre por el hombre: la ausencia de explotación...”⁴

⁴ El horror económico, primera edición en español, novena reimpresión, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997, p. 19.

Sin embargo, las políticas económicas que han practicado los últimos gobiernos de nuestro país, han producido mayor pobreza y un peor reparto, aún en los años en que el crecimiento económico ha sido mejor. De hecho, fue en los buenos años, cuando habría sido posible repartir los beneficios del crecimiento, cuando peor papel hicieron nuestros gobernantes, al no haber impulsado las políticas distributivas que hubieran permitido al país crecer más, al fortalecer el mercado interno, que no es otra cosa que la economía de las familias.

Las políticas neoliberales subordinan el equilibrio social al crecimiento económico. Alegan que no se puede repartir lo que no se tiene y lo único que han logrado es demostrar que así como el reparto requiere del crecimiento, éste necesita de aquél, pero han cerrado los ojos ante la evidencia, y la famosa mano de Adam Smith, invisible sólo para quienes no quieren alzar la vista, se ha ensañado con los más pobres, que no necesitan verla para sufrir sus devastadores efectos.

No sobra decir que estas políticas económicas han venido violando abiertamente la garantía al desarrollo consagrada en el artículo 25 de la Constitución, como resulta evidente con la lectura de algunos de sus fragmentos:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable... que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales...

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional...

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado...

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía...

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios...

A lo largo de la LGDS, que prácticamente recorre todos estos puntos, observamos la preocupación por cumplir con las características que el desarrollo nacional debiera tener. Pero, ¿qué puede hacer esta nueva ley para cambiar este estado de cosas? Es ésta una pregunta difícil de responder, por lo que más vale comenzar por lo que la propia norma nos dice.

Los cinco títulos que conforman la LGDS proporcionan un buen panorama inicial: el de disposiciones generales, que se refiere a su objeto y a los principios del desarrollo social; el de los derechos y obligaciones de los sujetos del desarrollo social; el de la política nacional de desarrollo social; el del Sistema Nacional de Desarrollo Social, y el de la de la evaluación de la política de desarrollo social. Haremos un apurado recorrido por ellos.

3. El objeto de la ley y los principios del desarrollo social

En la primera fracción de su primer artículo, la LGDS establece como uno de sus objetivos: *garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social*. Es razonable considerar a éste como su objetivo general, como la gran meta que con esta ley se pretende alcanzar, en tanto que las demás fracciones integrarían sus objetivos específicos. Por su parte, el artículo 6 enlista 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...”. Vale con-

cluir que el desarrollo social es, en realidad, la suma de varios derechos esenciales, de los que ninguna persona debiera privarse.

Ahora bien, para cada uno de estos derechos hay una o más leyes que se proponen garantizar su cumplimiento. La Ley General de Educación, la Ley General de Salud, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley Federal de Vivienda, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, entre otras, debieran ser suficientes para tales efectos, cada una en el ámbito de su especialidad. Sin embargo, por distintas razones no lo son. ¿Por qué, entonces, la LGDS habría de lograr lo que no han podido las leyes especializadas? Porque su razón de ser, más que garantizar el cumplimiento de cada uno de estos derechos en forma aislada, es poner de acuerdo a los diversos actores de la sociedad que pueden incidir en el desarrollo, tanto en el sector público como en el social y el privado, para que sumen esfuerzos, se conduzcan de manera armónica y puedan así producir el desarrollo que las acciones aisladas, descoordinadas y hasta contradictorias, han sido incapaces de generar.

Es ahí en donde entran en juego otras fracciones del artículo 1 como objetivos específicos de la LGDS. La fracción II se refiere a las obligaciones gubernamentales, a las instituciones responsables del desarrollo social y a la definición de los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la política nacional de desarrollo social. La fracción III anuncia el establecimiento de un Sistema Nacional de Desarrollo Social con la participación de los tres órdenes de gobierno. La fracción IV habla de la determinación de la competencia de cada uno de ellos, lo que hace merecer a la Ley el calificativo de “general”, que no se refiere a la generalidad como uno de los atributos de toda ley, sino a la función que algunas tienen para distribuir competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios.⁵

⁵ En principio y a reserva de analizar después el tema de la constitucionalidad de la LGDS, esta función quedaría comprendida dentro de las facultades a las que Jorge Carpizo denomina “coincidentes”, es decir, “aquéllas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar

Las fracciones VI y VIII tienen que ver también con la función pública de la planeación, particularmente con la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales y con los mecanismos de evaluación y seguimiento de las acciones de la política nacional de desarrollo social. Las otras atienden a la participación de los sectores social y privado; la V trata del fomento al sector social de la economía, la VII de la participación social y privada y la IX de la denuncia popular como instrumento de acceso a la justicia.

El artículo 2 reitera el principio constitucional de igualdad o no discriminación, en tanto que el artículo 3 establece y pretende definir los principios sobre los que debe estar sustentada la política de desarrollo social: la libertad, la justicia distributiva, la solidaridad, la integralidad de los programas y acciones de la política nacional de desarrollo social, la participación social, la sustentabilidad, el respeto a la diversidad, la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades y la transparencia en la información.

4. Desarrollo social y asistencia social

Es necesario distinguir entre el desarrollo social y la asistencia social. Hay una Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social (LSSNAS), que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1986 y que sigue vigente a pesar de algunos vicios históricos que vale la pena referir, dada la indebida asimilación de la asistencia social por parte del “Sector Salud”.

En 1937 se creó la Secretaría de la Asistencia Pública y entre sus funciones se le confirió la atención de hospitales, consultorios, escuelas, talleres, asilos, hospicios y comedores públicos, entre otros, además de la prevención y atención de la miseria y la deso-

por disposición constitucional...”, concretamente a las catalogadas por él como “restringidas”, por tener la Federación la atribución para dividir tales facultades entre la propia Federación, los Estados y los Municipios (Estudios Constitucionales, UNAM, México, 1980, p. 101).

cupación, como lo recuerda Olga Hernández Espíndola.⁶ En 1946, al crearse la Secretaría de Salubridad y Asistencia, recibió esas funciones.

En enero de 1977 se creó el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), a partir de la fusión del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI) con el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN). Entre los objetivos del DIF señalados en su decreto de creación aparecía, en primer lugar, la promoción del bienestar social y luego la del desarrollo de la comunidad, el fomento al bienestar familiar, el apoyo y fomento a la nutrición, etc. En diciembre de 1982 se modificó ese decreto para sectorizar al organismo a la Secretaría de Salubridad y Asistencia y mediante un acuerdo presidencial, se integró al Sector Salud. No obstante, entre sus objetivos siguió destacando la promoción del bienestar social, aunque acompañado ahora de los servicios de asistencia social.

En 1984 se promulgó la Ley General de Salud que, de manera forzada, consideró a la asistencia social, como uno de los servicios de salud, junto con la atención médica y la salud pública (artículo 24), subordinando así la materia de la asistencia a la de la salud, no obstante que su campo de acción excedía por mucho al de aquella, según se desprende de la definición de su artículo 167 que la concibió como “el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva”.

Ello permitió que en 1985, al crearse la Secretaría de Salud y aunque sin llevarla ya en su nombre, conservara las funciones propias de la asistencia social que antes tuvo la Secretaría de Salubridad y Asistencia. La fracción I del artículo 39 de la Ley Or-

⁶ Diccionario Jurídico Mexicano, voz: “Asistencia pública”, UNAM y Editorial Porrúa, 2ª ed., 1991, p. 245.

gánica de la Administración Pública Federal le confirió competencia para establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social.

La Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social de 1986, no hizo sino seguir la pauta que le marcó la Ley General de Salud y en su artículo 3 transcribió la definición del citado artículo 167. En este tránsito legislativo, el concepto de “asistencia social” desplazó al de “bienestar social”, aunque no hubo una modificación sustancial en las funciones del DIF, de donde se presume que el cambio atendió más a una decisión política que a aspectos estrictamente funcionales o conceptuales. De esta manera, el Congreso de la Unión podría legislar en materia de asistencia social, sin estar expresamente facultado para ello, con base en las atribuciones que le confiere la fracción XVI del artículo 73 constitucional para dictar leyes sobre salubridad general.

Como quiera que sea, la asistencia social no deja de ser parte del bienestar social, si bien tiene una connotación específica de ayuda a personas que pertenecen a grupos que están en situación de desventaja o vulnerabilidad, como los niños, los ancianos o quienes sufren de algún tipo de discapacidad. En un juego de géneros y especies, el bienestar social es el concepto más amplio, le sigue la asistencia social como uno de sus aspectos fundamentales y luego está la salud, que en tales términos resulta más limitada, sin demérito de su enorme importancia. El objetivo del desarrollo social, insistimos, es el bienestar social y, en consecuencia, la asistencia social es una parte fundamental de las políticas de desarrollo social, precisamente la dirigida a los sectores más desprotegidos.

La asistencia social aparece directa o indirectamente en diversos artículos de la LGDS como en el 8, que introduce el concepto de “vulnerabilidad”; en el 9 que incluye las políticas asistenciales, entre las que deben llevar a cabo los distintos gobiernos, y el artículo 14, que se refiere a los programas asistenciales como una de las vertientes de la política nacional de desarrollo social. Sin embargo, es éste uno de los aspectos en que la nueva ley se quedó corta. Es cierto que la asistencia está presente en diversos artículos, de ma-

nera suficientemente amplia como para poder incorporar las políticas asistenciales a las de desarrollo, pero no resuelve los previsibles conflictos de competencia entre las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno que se dedican propiamente al desarrollo social y aquellas cuyo objetivo específico es la asistencia social, que siguen ligadas al Sector Salud, concretamente el DIF nacional y sus homólogos estatales y municipales, lo que ciertamente puede dificultar la coordinación y propiciar la dispersión de esfuerzos.

5. Los sujetos del desarrollo social

En su Título Segundo, la LGDS se refiere a los sujetos del desarrollo social, tanto a los que intervienen en la formulación e instrumentación de las políticas, programas y acciones de desarrollo social —independientemente de que lo hagan desde los gobiernos, desde las organizaciones sociales o como sector privado—, como a quienes se encuentran en una situación tal que requieren de esas acciones para incorporarse al desarrollo, es decir, para alcanzar aquellos derechos esenciales a los que ya nos hemos referido, siendo “beneficiarios” quienes forman parte de la población atendida por los programas de desarrollo social (artículo 5, fracción I). A través de diversos instrumentos, se pretende que los beneficiarios participen activamente en las políticas públicas de desarrollo social, sobre todo mediante los mecanismos de participación social que establece el Capítulo VI del Título Cuarto.

Entre los derechos y obligaciones que el artículo 10 confiere a los beneficiarios, destacan el derecho a la información sobre los programas (fracción II), que se conjunta con la reserva y privacidad de la información personal (fracción III), el derecho a solicitar su inclusión en el padrón de beneficiarios (fracción VI) y el derecho a presentar denuncias y quejas (fracción IV).

6. La política nacional de desarrollo social

El Título Tercero es, en buena medida, la extensión de las disposiciones de la Ley de Planeación al ámbito del desarrollo social. La política nacional de desarrollo social es una parte de la política nacional de desarrollo y, por lo tanto, los objetivos que establece el artículo 11 de la LGDS parten necesariamente de los que establece el artículo 1º de la Ley de Planeación, entre los que destaca la promoción de “un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución” (fracción II), objetivo al que evidentemente se han opuesto las políticas económicas seguidas en México desde 1982.

De acuerdo con el artículo 14, la política nacional de desarrollo social debe comprender la superación de la pobreza, la seguridad social, los programas asistenciales, el desarrollo regional, la infraestructura social básica y el fomento del sector social de la economía.

La cuestión de la descentralización de las funciones de gobierno tiene una presencia importante a lo largo de la LGDS, sobre todo en el título que ahora comentamos y en el que le sigue, relativo al Sistema Nacional de Desarrollo Social.

El desarrollo regional aparece como uno de los objetivos y una de las vertientes de esta política, así como uno de los criterios que deben orientar la distribución del gasto social (artículos 11, 14 y 23). Algo semejante ocurre con las zonas de atención prioritaria, cuyos programas califica como prioritarios y de interés público (artículo 19), aunque su determinación sigue siendo una responsabilidad del Ejecutivo Federal (artículo 30) y la participación de los gobiernos de los Municipios y de las Entidades Federativas apenas comienza al convenir con el propio gobierno federal, las acciones y recursos destinados a la ejecución de programas especiales en esas zonas (artículo 32).

Se aprecia un avance en el artículo 17, que señala a los Municipios como los principales ejecutores de los programas federales

de desarrollo social, pero tampoco representa un gran cambio, precisamente por limitarse a la ejecución, que sigue sujeta a las reglas de operación que establece el gobierno federal y a la vigilancia de éste. Aún así, es de esperarse que sean también los principales ejecutores de los programas estatales.

Aunque los temas financieros tienen una relevancia fundamental para la descentralización, la LGDS no ofrece mayores cambios al respecto. Si acaso, la fracción IV del artículo 23 prevé la celebración de convenios de coordinación para que las Entidades Federativas y los Municipios acuerden con el gobierno federal el destino y los criterios del gasto en el caso de los presupuestos federales descentralizados, lo que de hecho ocurre ya con los convenios de desarrollo social, también conocidos como “codesoles”. La Ley de Coordinación Fiscal sigue regulando la distribución del gasto social.

En lo que sí destaca el capítulo dedicado a los aspectos financieros es en el establecimiento de diversos “candados” que pretenden garantizar la suficiencia del gasto social. Determina que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social no pueden sufrir disminuciones en sus montos presupuestales (artículo 18); que el presupuesto federal destinado al gasto social no puede ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior y que se debe incrementar cuando menos en la misma proporción del crecimiento del producto interno bruto (artículo 20); que el gasto social per cápita no debe ser menor al del año anterior (artículo 23, fracción I), y que las partidas de los programas de desarrollo social no pueden destinarse a otros fines (artículo 22). Crea además un “Fondo de Contingencia Social” para la atención de imprevistos (artículo 25).

El artículo 29 define a las zonas de atención prioritaria como “las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación (*sic*) indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social...”. De acuerdo con el artículo 31, estas zonas deben contar con recursos especiales para elevar los índices de bienestar de la población, con

estímulos fiscales para promover actividades productivas generadoras de empleo y con obras de infraestructura social. El Ejecutivo Federal debe revisar anualmente las zonas de atención prioritaria (artículo 30).

La LGDS incluye un capítulo destinado a la definición y medición de la pobreza, tema que ha sido sumamente debatido y que seguirá siéndolo por la falta de un criterio uniforme que permita ubicar a una persona o familia dentro o fuera de la pobreza. Creemos que la pobreza es un término relativo y que no puede determinarse en forma aislada, sin considerar las circunstancias que rodean al individuo. Sin embargo, la política de desarrollo social requiere de un parámetro que permita medir los resultados del combate a la pobreza, lo que no es posible hacer con objetividad si no se cuenta con los indicadores correspondientes.

De hecho, en forma prudente, la LGDS no incluyó la definición de la pobreza ni la forma de medirla, pero encomendó estas tareas al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que debe utilizar los datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y tomar en cuenta una serie de indicadores relacionados con el ingreso, la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda, la alimentación y la cohesión social.

El Sistema Nacional de Desarrollo Social

Una parte medular de la LGDS es la creación del Sistema Nacional de Desarrollo Social como el mecanismo en el que deben concurrir los sectores público, social y privado, para cumplir los objetivos de la política nacional de desarrollo social, colaborando coordinadamente en la formulación, ejecución e instrumentación de los programas, acciones e inversiones, impulsando la desconcentración y descentralización y la rendición de cuentas (artículo 38), bajo la coordinación de la SEDESOL (artículos 39 y 43).

La Ley encomienda a las legislaturas estatales, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a los Municipios, la emisión de normas en la materia (artículo 40) y establece las atribuciones específicas del gobierno federal (artículo 43), las de los gobiernos de las Entidades Federativas (artículo 44) y las de los Ayuntamientos (artículo 45).

Crea la Comisión Nacional de Desarrollo Social como el instrumento de coordinación de las acciones de los tres órdenes de gobierno y de los sectores social y privado (artículo 47). La preside el titular de la SEDESOL y la integran los titulares de seis dependencias federales⁷ y de los organismos sectorizados a esa Secretaría, el titular de la dependencia responsable del desarrollo social en cada Entidad Federativa, un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales y los presidentes de las comisiones de desarrollo social de las Cámaras de diputados y senadores (artículo 49).

Como se puede observar, esta Comisión no sólo reúne a los Poderes Ejecutivos Federal, Estatales y Municipales, sino que también integra, aunque con una representación menor, al Congreso de la Unión, lo que parece violentar el sistema de división de poderes, al dar injerencia al Legislativo en un organismo cuyas funciones son administrativas. Sin embargo, las excepciones al sistema de división de poderes son cada vez más comunes y es cada vez más clara la tendencia del Legislativo Federal a participar, en alguna medida, en actividades propias del Ejecutivo. Quizás no debamos seguir hablando de una invasión de atribuciones sino de la colaboración entre los poderes, lo que resulta más agradable. Por otro lado, el Sistema Nacional de Desarrollo Social debe ser considerado como parte del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional y, de acuerdo con la parte final del artículo 26 constitucional, en ese sistema “el Congreso de la Unión tendrá

⁷ Son las Secretarías de Desarrollo Social; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y Medio Ambiente y Recursos Naturales.

la intervención que señale la ley.” No hay que olvidar además que las funciones de la Comisión son meramente de análisis, opinión y formulación de propuestas (artículo 50), por lo que en su caso, la invasión de atribuciones sería de menor importancia.

La Comisión Nacional de Desarrollo Social tiene como antecedente a una comisión homónima creada en la presente administración, a instancias de la SEDESOL, pero en ella sólo participaban esta Secretaría y las dependencias responsables del desarrollo social en las Entidades Federativas. A pesar de sus limitadas funciones, hay que apreciar el esfuerzo que supone su creación en favor de la descentralización de la política nacional de desarrollo social.

Aunque desde la década de los ochentas, los gobiernos estatales comenzaron a tener alguna participación en los aspectos financieros de esa política a través de los convenios únicos de desarrollo, antecedentes de los actuales convenios de desarrollo social, dicha participación sigue teniendo una importancia muy relativa sobre el destino del gasto social. Por otro lado, en los convenios de coordinación, la relación se da solamente entre una de las entidades federativas y el gobierno federal. En cambio, dentro de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, los gobiernos locales tienen la opción de ponerse de acuerdo y hacer un frente común o varios frentes, para ejercer una presión más efectiva hacia el gobierno federal.

No se trata, pues, de fortalecer la acción de los gobiernos locales a costa de la Federación. Es necesario diferenciar las diversas responsabilidades y asignarlas atendiendo a las mejores posibilidades de cada uno de los actores de la política de desarrollo social, pero sin olvidar que las políticas locales deben insertarse dentro de la política nacional y que sólo desde una perspectiva general es posible tomar las decisiones que puedan superar las desigualdades regionales. Una política redistributiva, que apoye el desarrollo de las regiones menos favorecidas, no podría llevarse a cabo sin el liderazgo del gobierno federal. En este sentido, aunque

parece restringido el ámbito de las atribuciones de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, parece un instrumento adecuado para avanzar en un proceso de descentralización que permita racionalizar el gasto social y reducir los desequilibrios regionales.

La LGDS crea también la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, ésta sí, absolutamente dentro del ámbito de la Administración Pública Federal, como “el instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social”. La conforman los titulares de 14 secretarías,⁸ la preside el secretario de Desarrollo Social y debe reunirse en forma bimestral (artículo 51).

Es interesante destacar que mientras que las seis secretarías que forman parte de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, son las directamente relacionadas con esta materia, en la Comisión Intersecretarial se incorporan otras como las de Energía y de Economía, cuya influencia en la política social puede ser mayor que las de aquellas dependencias, excepción hecha, por razones obvias, de la “secretaría del ramo”, la SEDESOL. Pero también participan las dependencias “globalizadoras”, es decir, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de la Función Pública, que por definición tienen que ver con toda la Administración Pública, así como la de Gobernación, cuya presencia refleja el aspecto político que siempre está presente en la problemática relacionada con el desarrollo social.

Sobra decir que el papel de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es fundamental, ya que sin la asignación y el suministro oportuno de los recursos económicos, las acciones y programas de desarrollo social no podrían tener éxito y la posibilidad —más real que jurídica— con la que cuenta dicha dependencia

⁸ Son las Secretarías de Desarrollo Social; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública; Salud; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura y Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; la Función Pública; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria y Turismo.

para controlar el flujo de los recursos, la hace responsable en gran medida de los resultados de la política social.

Por ello, no sólo son importantes los “candados” sobre el gasto social que la LGDS impone y a los que nos referimos al hablar de la política nacional de desarrollo social, sino que también lo es la incorporación a esta comisión Intersecretarial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de algunas otras dependencias cuya influencia económica es importantísima, con la esperanza de que sus funcionarios se sensibilicen y coadyuven al buen desarrollo de los programas sociales, que por ahora parecen ver más como un gasto, que como una oportunidad de desarrollo.

La LGDS señala que esta Comisión debe recomendar las medidas que hagan compatibles las decisiones vinculadas con las políticas de desarrollo social y económica (artículo 52, fracción I). Quizás debió agregar que esa compatibilidad no debe suponer, como hasta ahora, la subordinación de la primera a la segunda.

Se crea también, al menos desde el punto de vista legislativo, el Consejo Consultivo de Desarrollo Social, como un órgano de consulta de la SEDESOL, de participación ciudadana, para analizar y proponer programas y acciones en la materia (artículo 55). Se trata, en realidad, de un organismo que viene ya funcionando desde hace varios años, que ahora se fortalece el integrarse formalmente al Sistema Nacional de Desarrollo Social. Como su nombre lo indica, sus funciones son fundamentalmente consultivas. Sin embargo, destacan algunas atribuciones relacionadas con la promoción de la participación ciudadana y de organizaciones de la sociedad civil en la política de desarrollo social, la posibilidad de solicitar información a las dependencias responsables de la misma, recomendar la realización de auditorías a programas prioritarios y dar información a la opinión pública, aunque únicamente sobre los aspectos de interés general que atañen a dicha política.

La integración del Consejo sigue dependiendo de la SEDESOL. Sus consejeros lo son por invitación de su titular (artículo 57) y se requiere solamente que sean “ciudadanos mexicanos de reconoci-

do prestigio en los sectores privado y social, así como de los ámbitos académico, profesional, científico y cultural vinculados con el desarrollo social” (artículo 58), lo que de ninguna manera garantiza, ni su independencia ni su pluralidad, además de implicar resabios preocupantes de nuestras más acendradas políticas chovinistas.

La LGDS incluye también un capítulo sobre la participación social, que establece lineamientos muy generales para que los propios beneficiarios de los programas sociales, los ciudadanos en general y las organizaciones de la sociedad civil, participen en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social (artículo 61), reconociendo el derecho de las organizaciones a recibir fondos públicos para operar programas sociales propios (artículo 64), pero siempre bajo el escrutinio de la SEDESOL, tarea que hoy lleva a cabo a través de un órgano desconcentrado, el Instituto Nacional de Desarrollo social (INDESOL).

Es importante señalar que el 9 de febrero de 2004, apenas veinte días después de la publicación de la LGDS, se publicó la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, que está íntimamente ligada con este capítulo, aunque estrictamente hablando, su ámbito excede al del desarrollo social al incluir actividades como la asistencia jurídica, la defensa y promoción de los derechos humanos, el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente y la protección civil, entre otras. Esta muy reciente norma establece las reglas para que esas organizaciones puedan acceder a los apoyos y estímulos que otorga la Administración Pública Federal, destacando la creación del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil. Asimismo crea su propia comisión intersecretarial⁹ y encomienda a la SEDESOL la coordinación de las dependencias y entidades para el fomento de dichas actividades.

⁹ Integrada por las Secretarías de Desarrollo Social, Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Relaciones Exteriores.

Volviendo a la LGDS, como parte del Sistema Nacional de Desarrollo Social se incluyen dos capítulos que pretenden hacer participar a la población civil en el control de las actividades de las autoridades: la denuncia popular y la contraloría social. Por cuanto a la primera, no hace sino reiterar el derecho que todo ciudadano tiene para denunciar ilícitos, en este caso relacionados con las actividades de desarrollo social y los ordenamientos que las regulan (artículo 67). Por lo que toca a la segunda, reconoce la existencia de un supuesto mecanismo de los beneficiarios “para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social” (artículo 69), cuya conformación no define, siendo previsible que se convierta más en un punto que alimente los conflictos entre gobierno y oposición, que en un verdadero instrumento de vigilancia.

8. La evaluación de la política de desarrollo social

Es éste uno de los aspectos más trascendentales de la LGDS, pues sin un sistema confiable de evaluación, que permita conocer con precisión y detalle suficientes los resultados de los programas y acciones de la política nacional de desarrollo social, no será posible implementar medidas que permitan avanzar mejor hacia sus objetivos. Para ello, la LGDS crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que debe revisar periódicamente el cumplimiento de los programas y sus metas “para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente”, lo que puede hacer directamente o a través de terceros (artículo 72).

Se crea el Consejo como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, cuyo objetivo específico es “normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza,

garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad” (artículo 81). Lo integran el titular de la SEDESOL o quien éste designe, seis investigadores académicos y un Secretario Ejecutivo (artículo 82). Los investigadores son designados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social.

La Ley obliga a incluir en los programas sociales “los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto” (artículo 74), a reflejar en los indicadores el cumplimiento de sus objetivos (artículo 75) y la calidad de los servicios (artículo 76), y a las autoridades a proporcionar la información y facilidades necesarias para la evaluación. El Consejo debe además someter los indicadores a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Cámara de Diputados, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, para que emitan sus recomendaciones (artículo 77). Las evaluaciones deben ser anuales, como regla general, y multianuales, cuando sea necesario (artículo 78). Sus resultados deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación y entregarse a las comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores (artículo 79), debiendo el Consejo emitir sus recomendaciones y hacerlas del conocimiento público (artículo 80).

Como se puede observar, la LGDS busca garantizar la objetividad y transparencia de las evaluaciones, mediante la inclusión de indicadores con determinadas características que deben ser sometidos a la consideración de la Auditoría Superior de la Federación, la publicación de los resultados y de las medidas recomendadas por el Consejo, su conformación predominantemente técnica, su autonomía jurídica y presupuestal y la participación de un organismo plural en su integración, como lo es el la Comisión Nacional de Desarrollo Social. En gran medida, el éxito de la política social, dependerá del cumplimiento de los objetivos de este Consejo.

9. Constitucionalidad del proceso legislativo

Hemos dejado casi al final nuestras consideraciones sobre el fundamento constitucional de la expedición de la LGDS por parte del Congreso de la Unión. Podría parecer suficiente que ninguno de los partidos hubiera objetado el proceso legislativo, a pesar de que conforme al artículo 124 constitucional, las facultades no concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados y de que el Congreso no cuenta con una facultad expresa para expedir leyes sobre el desarrollo social. Sin embargo, la ausencia de objeciones no necesariamente significa que la expedición de la LGDS se apegue a la Constitución, sobre todo si recordamos que los tres partidos mayores, el PAN, el PRD y el PRI, presentaron sus respectivas iniciativas, lo que bien puede suponer que más allá de una coincidencia jurídica, hubo una coincidencia política.

Podemos anticipar nuestra opinión en el sentido de que no obstante que no exista esa disposición constitucional expresa, hay razones suficientes para considerar que la atribución del Congreso se encuentra en otras disposiciones que hay que analizar en forma integral.

En efecto, de entre las facultades que para expedir leyes confiere al Congreso de la Unión el artículo 73 de la Constitución, destacamos dos fracciones: la XXIX-D, relativa a la planeación nacional del desarrollo económico y social y la XXIX-E, que se refiere a las acciones económicas que deben asegurar la provisión de los bienes y servicios socialmente necesarios. Conviene además aludir a la fracción XXX, conforme a la cual puede “expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”, las “facultades implícitas”. Las dos primeras, producto de las reformas publicadas el 28 de diciembre de 1982, forman parte de las facultades en materia económica cuyo ejercicio, de acuerdo con Ignacio Burgoa, “no sólo reafirma sino que ensan-

cha dilatadamente la rectoría económica del Estado estructurada en sus artículos 25, 26 y 28 de la Constitución...”¹⁰

Parece importante señalar que la clasificación de estas atribuciones como “económicas”, aunque estrictamente es correcta, resulta insuficiente, al menos desde nuestra perspectiva. En efecto, el primer párrafo del artículo 25 no habla de la rectoría económica, sino de la rectoría del desarrollo nacional y éste, por más ligado que esté a lo económico, no se entiende fuera del contexto social que justifica esa rectoría, que el propio artículo concibe bajo los principios y criterios de integralidad, sustentabilidad, crecimiento, empleo, justa distribución, libertad, dignidad, pluralismo, planeación, participación, corresponsabilidad, equidad, focalización y productividad. De hecho, el artículo 25 se refiere al desarrollo económico y social de la Nación, lo que coincide con el término que utiliza la fracción XXIX-D del artículo 73.

Se podría alegar que el artículo 25 menciona al Estado y no al Congreso, como el rector del desarrollo nacional y que en su contexto, bien podría referirse más al Poder Ejecutivo que al Legislativo. Sin embargo, ese desarrollo requiere de leyes que rijan la actividad del propio Ejecutivo y tan es así que la ya citada fracción XXIX-D del artículo 73 constitucional da al Congreso la facultad para “expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social”. Por su parte, el artículo 28 de la Constitución, relacionado también de manera estrecha con la fracción XXIX-D, impone al Estado la obligación de organizar “un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación...” y que en este sistema, “el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.”

¹⁰ *Derecho constitucional mexicano*, décimocuarta edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 666.

Se podría también aducir que esa facultad quedó satisfecha con la expedición de la Ley de Planeación, publicada el 5 de enero de 1983, pero lo cierto es que ésta trata solamente los aspectos más generales para establecer las bases de la planeación nacional del desarrollo, del Sistema Nacional de Planeación Democrática, de la coordinación entre el Ejecutivo Federal y las Entidades Federativas y de la participación de los grupos sociales y de los particulares, según dispone su artículo 1. La misma Ley señala en su artículo 2 que la planeación ha de ser un medio eficaz para que el Estado cumpla su responsabilidad con respecto del desarrollo integral del país, para conseguir los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos establecidos en la Constitución, por lo que no es posible dar por agotada la participación del Congreso en la planeación nacional del desarrollo, con la mera expedición de dicha Ley, pues así como hay un Sistema Nacional de Planeación Democrática, de tipo general, hay sistemas nacionales específicos, como el ya mencionado Sistema Nacional de Asistencia Social, el de Salud, el de Seguridad Pública o el de Desarrollo Social, cada uno de los cuales requiere de su propio marco normativo, además de que todos son parte de la planeación nacional del desarrollo.

Por otro lado, la también citada fracción XXIX-E del artículo 73, faculta al Congreso para “expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios...”. Es evidente que esta facultad está igualmente relacionada con la rectoría del desarrollo nacional a que se refiere el artículo 25.

Son precisamente esos bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, los que producirían el bienestar social que, como vimos antes, es el objetivo fundamental del desarrollo social.¹¹ Podemos también referirnos al objetivo específico que señala el artículo 1 de la LGDS, de garantizar el ejercicio de los derechos

¹¹ *Supra*, núm. 2.

sociales consagrados en la Constitución, cuyo artículo 6 traduce en los derechos a “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...”,¹² conceptos que nos llevan de nueva cuenta a los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios.

Refiriéndose a la facultad legislativa en materia de asentamientos humanos, Burgoa afirma que “se justifica si se toma en cuenta el crecimiento demográfico desordenado que se ha observado en nuestro país... provocando múltiples problemas de muy variada índole que han venido a acentuar los dolorosos contrastes que se observan entre las diferentes clases sociales y económicas, que postran a los grandes sectores mayoritarios de la población en lastimosas condiciones de pobreza, insalubridad y analfabetismo...”.¹³ La pobreza y el subdesarrollo no son problemas que en nuestro país se puedan atender en un ámbito geográfico menor al nacional, por lo que independientemente de las disposiciones constitucionales diseñadas estrictamente para atender cuestiones específicas, como bien lo denota la reflexión de Burgoa, al final de cualquier actividad del Estado está el desarrollo nacional y el Estado debe atenderlo con todos sus recursos, incluyendo, desde luego, al Poder Legislativo Federal. Es cierto que este argumento atiende más a la legitimación del Congreso que al fundamento constitucional de su atribución, pero éste está ya acreditado.

Está claro, pues, que el Congreso de la Unión está facultado y legitimado para expedir leyes que buscan cumplir los principios rectores del desarrollo nacional, en la medida en que tales leyes están necesariamente relacionadas con el desarrollo económico y social de la Nación a que se refiere la fracción XXIX-D del artículo 73. Además, conforme a lo dispuesto por la fracción XXX del mismo artículo, está facultado para expedir todas las leyes necesarias para hacer efectivas las otras facultades que el propio artículo le señala

¹² *Supra*, núm. 3.

¹³ *Ob. cit.*, p. 660.

y todas las que la Constitución concede a los Poderes de la Unión puesto que como ya lo señalamos, el desarrollo nacional requiere de las leyes que rijan la actividad del Ejecutivo.

10. Una consideración final

Pretendemos haber destacado las mayores virtudes de la LGDS y algunos de los problemas que habrá de enfrentar. En general creemos que es un esfuerzo importante que en alguna medida ayudará a mejorar los resultados de las políticas de desarrollo social. Sin embargo, cualquier mejora será demasiado pobre si no cambian las políticas económicas que han deteriorado las condiciones de vida de la población, aún más allá de los tristes resultados de las medidas populistas que las antecedieron. Los pobres son cada vez más pobres y la brecha social es cada vez mayor, lo que dificulta el desarrollo y obstaculiza el crecimiento.

Quizá algún día se den cuenta nuestros dirigentes nacionales, que las medidas que han venido implementando en aras del control de la inflación y la disciplina presupuestal, no generan ningún éxito real, más allá de los reconocimientos de los organismos financieros internacionales, y que los subsidios a los ricos, otorgados a través de rescates bancarios y carreteros, de contenciones a las demandas de los trabajadores y transferencias de sus ahorros al capital privado, de exenciones tributarias y regímenes fiscales especiales a empresas sumamente lucrativas y de una aborrecible tolerancia a los fraudes fiscales y laborales, lejos de incentivar el empleo y la inversión en nuestro país, hacen que nuestra economía sea cada vez más débil y dependiente y, desde luego, más injusta, aunque está claro que la justicia no es uno de los indicadores con los que miden sus resultados.

Los neoliberales niegan que el neoliberalismo exista y puede que tengan razón. A fin de cuentas, no es otra cosa que la vuelta a las doctrinas liberales de siempre, pero con la fuerza enorme que la globalización ha dado al capital, que hoy puede viajar ágilmente por

todo el mundo, que escapa con facilidad a las cada vez más débiles presiones sociales y que se establece temporalmente en los lugares más convenientes, en donde encuentra la disposición para aceptar las peores condiciones de trabajo, que siempre serán mejores, que las del no trabajo. Es posible, aunque no parece probable, que se percaten de ello antes de que no quede más remedio; mientras tanto, la LGDS podría ser de alguna utilidad. Es posible también que estemos equivocados y que la nueva ley ayude a hacer más eficiente y eficaz la política social y a construir un nuevo modelo en el que la justicia social recupere su viejo prestigio y sirva, como sirvió antes, para que a pesar de los grandes obstáculos que ha enfrentado, destacadamente la corrupción y la ineficiencia, las cosas hayan sido menos malas de lo que ahora son.