

Análisis comparado de las propuestas en materia de desarrollo social del PRI, PAN y PRD en la LVIII Legislatura*

Karla Valverde Viesca**

No obstante el notable avance político-electoral de México, es posible observar que el papel de los partidos políticos como promotores de un marco normativo que permita el diseño e instrumentación de políticas económicas y sociales encaminadas a resolver los problemas que afectan a la mayoría de la población es del todo precario. Así, nuestro país representa un caso en el cual se progresa sustancialmente en el proceso de liberalización política, pero sin posibilidades reales para consolidarse, por el momento, como una verdadera democracia.

En este trabajo presentamos un análisis comparativo de los diversos esfuerzos que desde el trabajo de la LVIII Legislatura se desplegaron para impulsar la Ley General de Desarrollo Social, sumada al conjunto de asignaturas pendientes que recibió a los nuevos legisladores en septiembre del 2003, toda vez que aprobada por el pleno de la Cámara de Senadores, no pudo ser discutida en la Cámara baja.

Palabras clave: desarrollo social, Congreso, partidos políticos, México, iniciativas de ley.

Introducción***

Pese a las declaraciones presidenciales,¹ todos sabemos que la pobreza y la desigualdad en las cuales se encuentran millones de mexicanos son problemas que, lejos de reflejar una mejoría, se nos muestran cotidianos y permanentes.

* Una primera versión de este documento fue elaborado para el XXIV Congreso de Latin American Studies Association (LASA), celebrado del 27 al 29 de marzo de 2003 en Dallas, Texas.

** Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: viesca@servidor.unam.mx

*** Agradezco a Erika Palma Delgado su dedicación para recopilar algunos datos y fuentes hemerobibliográficas destinados a la elaboración de este artículo.

¹ El presidente Vicente Fox señaló el 22 de junio de 2003 que en los dos años anteriores se había logrado abatir considerablemente la pobreza en México, y para sustentarlo indicó que

Hasta ahora, la respuesta institucional a la indigencia que caracteriza a la sociedad mexicana se ha definido a partir de la instrumentación de programas sociales asistenciales y focalizados, planes de emergencia sexenales y canalización de recursos al rubro de gasto social y desarrollo dentro del presupuesto federal de cada año, pero todo ello sin un marco normativo que permita establecer objetivos y metas de forma clara e integral y a largo plazo.

En términos jurídicos, le corresponde al Congreso de la Unión expedir leyes sobre planeación del desarrollo económico y social con base en el artículo 73 constitucional, y en los artículos 25 y 27 que fundamentan la función estatal de fomentar un desarrollo integral acorde con el sistema de planeación democrática.² Y aunque dicha función no es nueva, en la práctica la tarea de establecer un marco normativo-institucional para el diseño, instrumentación y coordinación de políticas encaminadas al desarrollo social es reciente.

Los primeros esfuerzos para impulsar una ley de desarrollo social, llevados a cabo desde el ámbito legislativo, tuvieron lugar en 1994 cuando fue creada la Comisión Ordinaria de Desarrollo Social en ambas cámaras. Posteriormente, durante el periodo parlamentario de la LVII Legislatura, la diputada del Partido de la Revolución Democrática, Clara Brugada Molina, presentó el 27 de abril del 2000 una iniciativa de ley en materia de desarrollo social.³ Desde entonces se trabajó en su elaboración.

Durante la LVIII legislatura,⁴ cada uno de los tres principales grupos que la conforman, el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), elaboraron iniciativas de ley en materia de desarrollo social. Los tiempos y la discusión en las cámaras fue distinta: mientras que en la Comisión

en el año 2000 9.7% de los hogares del país obtenían como ingreso diario menos de un dólar, mientras que en el 2002 esta cifra se redujo a 7.4 por ciento. Según estos datos, el 2.3 por ciento de las familias mexicanas ya superó la situación de pobreza extrema, por lo que el mandatario calculó que, de mantener este ritmo, en 15 años habremos superado el problema. Estas declaraciones fueron fuertemente cuestionadas por diversos sectores de la sociedad (*La Jornada*, 23 de junio de 2003).

² Diversos artículos constitucionales se refieren a los derechos sociales y a la función del Estado para garantizar su ejercicio: el título primero, relacionado con las garantías individuales, en particular los artículos 3o., 4o. y 5o.; los artículos 25 y 27, así como el 123.

³ Sólo nos referimos a los esfuerzos formales dentro del trabajo legislativo, es decir, a la propuesta de iniciativas relacionadas con una ley de desarrollo social y no a otros, tales como foros de consulta, seminarios de trabajo, etcétera.

⁴ Abarcó el periodo comprendido entre el mes de septiembre de 2000 y agosto de 2003.

de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados⁵ fue imposible realizar un dictamen para ser presentado ante el pleno, en la de Senadores las Comisiones Unidas de Desarrollo Social y Estudios Legislativos presentaron el Proyecto de Ley General de Desarrollo Social aprobado por el pleno y turnado a la Cámara de Diputados dos días antes de que terminara el periodo ordinario de sesiones correspondiente al último año de ejercicio.⁶

Así pues, aunque en relación con la tarea legislativa se inaugura una nueva etapa para las políticas públicas y, particularmente, para la política social a través de los trabajos en la Comisión de Desarrollo Social y la puesta en marcha de una discusión para establecer un marco normativo en esta temática, resulta evidente que no será sino, en el mejor de los casos, durante la LIX Legislatura cuando podría consolidarse dicho proyecto, siempre y cuando la propuesta enviada por la Cámara alta fuera aceptada por los legisladores prácticamente sin modificaciones, lo cual es poco probable.

En este estudio nos proponemos analizar las tres iniciativas de ley de desarrollo social presentadas en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, las cuales fueron turnadas a la Comisión de Desarrollo Social para su discusión, análisis y evaluación, así como el Proyecto de Ley General de Desarrollo Social creado por las Comisiones Unidas de Desarrollo Social y Estudios Legislativos, en la Cámara de Senadores. Nuestra finalidad es comparar las propuestas a partir de tres indicadores básicos: objetivos, definición de desarrollo social y características de la política social. Se trata de ofrecer algunos elementos para enriquecer el debate actual sobre el desarrollo y la política social en nuestro país.

Desarrollo y democracia

Previo al análisis sobre este vínculo, es importante mencionar que entre los términos que han sido motivo de revisión y estudio en los últimos años se encuentra *desarrollo*, carente de una definición común a todas las ciencias, y en cambio ofrece varios elementos distintivos que dependen de la perspectiva disciplinaria utilizada para examinarlo.

⁵ La Comisión Ordinaria de Desarrollo Social fue constituida durante esta Legislatura en septiembre de 2000 en la Cámara de Diputados, y el 11 de octubre de 2000 en la Cámara de Senadores.

⁶ Se aprobó el 28 de abril de 2003, y el periodo ordinario abarca del 15 de marzo al 30 de abril del mismo año.

Sobre su origen, es posible advertir que las ciencias sociales toman este concepto de la biología y comienza a ser usado, principalmente, por la economía. En términos históricos, para diversos autores es a partir de la Segunda Guerra Mundial que se construye una forma de entender al desarrollo que caracterizaría buena parte del siglo XX, toda vez que emerge producto de un sistema mundo que permite, por un lado, expandir la economía y por otro, impulsar una fuerza política legitimadora alrededor de esta noción como fundamento de la geopolítica moderna (Rist, 1997; Wallerstein, 1996).

Es relevante apuntar que el tema de la pobreza, ahora tan relacionado con la noción de desarrollo, en esos años no fue incluido dentro de la agenda como prioritario. En aquel momento, la planificación económica y la teoría del derrame reafirmarían una idea del desarrollo vinculada al crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita*, basando sus principios en el hecho de que el crecimiento estimularía, de manera automática, el devenir o progreso de las naciones al brindar las condiciones que propiciarán el bienestar general de la población. Sin embargo, cuando al finalizar la década de los setenta y al inicio de los ochenta varios países experimentaron crecimiento económico en términos del PIB pero, paradójicamente, vieron que de forma simultánea disminuía el nivel de vida de sus habitantes y aumentaba el número de personas en pobreza extrema, se cuestionó esta premisa del modelo económico liberal (Drézer y Sen, 1989).

Además de su discusión teórica, en la práctica los problemas en torno al desarrollo fueron profundizándose y se afianzaba la idea de que la democracia era la forma de gobierno sustantiva para alentarlos. De este modo, la democracia se apoyó en la necesidad de impulsar el desarrollo en un momento en que la escalada de la pobreza resultaba alarmante.

Desde entonces, es posible identificar una tendencia por relacionar la democracia con el desarrollo, sobre todo como parte del proceso mundial de reforma estatal. México no fue la excepción.

En nuestro país la reforma se definió con base en tres ámbitos: el político, el económico y el social. El primero se caracterizó por el impulso de un presidencialismo acotado, un sistema de partidos competitivo, el ascenso de una nueva clase política al poder y la extinción del modelo corporativista, de cara a un sistema político tradicional sustentado en estructuras decimonónicas como el presidencialismo, el partido único, el corporativismo y una clase política homogénea. Por otra parte, el ámbito económico

dejó atrás el proteccionismo y los subsidios estatales, para dar paso a una liberalización de los mercados y a la competencia internacional (Faundez y Valverde, 1998).

Pero más allá de las peculiaridades de estas dinámicas y de que resulta indudable que la democratización es un proceso irreversible, hoy es común valorar la democracia a partir del ámbito electoral. Una gran cantidad de mexicanos cree que el desarrollo de ésta depende de tres dimensiones, las cuales no siempre operan con idéntica lógica ni los mismos tiempos: la político-institucional, la interacción entre partidos y los conflictos post-electorales.

En efecto, los avances “democráticos” se limitan al aspecto político electoral, es decir, al logro de procesos electorales confiables y legítimos para una sociedad cada vez más desintegrada y polarizada. Asimismo, la actividad de los partidos políticos no deja de circunscribirse, sobre todo en periodo de elecciones, a la elaboración de plataformas carentes de propuestas articuladas e integrales, que sólo buscan obtener el voto del electorado pero no logran cristalizar en el trabajo parlamentario. Este último, por cierto, comienza a caracterizarse por promover la discusión y negociación en la toma de decisiones, aunque se sustenta en legisladores sin una formación profesional para asumir tan alta responsabilidad.

Con relación a la dimensión social, ésta pareció depender de la evolución de la reforma estatal en lo económico y promovió una retirada de los “tutelajes”, con el fin de impulsar una mayor autonomía e iniciativa de otros agentes de la sociedad. En ese sentido, la política social se presenta como un elemento sustantivo para legitimar el proceso de reforma en sus diversos ámbitos. Así, en las últimas décadas, es posible identificar un dilema frente al cual la política social se convierte en un mecanismo eficiente para intercambiar legitimidad política, acceso a recursos y apertura de canales de participación, por una compensación social. Ello explica, en parte, porque la canalización de recursos hacia el gasto social no garantiza resultados alentadores para desacelerar el aumento de pobreza.

Por otra parte, las instituciones vinculadas con el desarrollo, el bienestar y las políticas sociales reflejan reglas y normas que han dado respuesta a relaciones añejas entre los diferentes actores de la sociedad y no se ajustan al proceso de cambio. Ejemplo de ello es que en la elaboración del presupuesto federal, año con año se debata el destino de los recursos hacia el rubro social, pero sin un andamiaje institucional que permita el establecimiento de políticas públicas vinculadas en materia, así como de los mecanismos necesarios para obtener seguimiento y evaluación al respecto.

En suma, los tres ejes de la reforma —político, económico y social— parecen evidenciar que las medidas políticas de liberalización y democratización, tomadas con la finalidad de conseguir apoyo financiero internacional y lograr la estabilidad económica del país, terminaron por minar el tejido social.

Hoy nos encontramos ante un panorama sumamente oscuro: una “democracia incierta” (O’Donnell y Schmitter, 1988) que se estancó en la fase de la liberalización de la democracia política y no llega a la consolidación; una economía frágil, dependiente del capital extranjero, y una sociedad en crisis que busca nuevas soluciones a sus viejos y agudizados problemas. De este modo, democracia y desarrollo parecen no cohabitar en México (Przeworski, 1991).

El trabajo legislativo en la H. Cámara de Diputados

La Comisión de Desarrollo Social tiene un carácter ordinario. En la LVIII Legislatura fue constituida por el pleno de la Cámara de Diputados durante el mes de septiembre del 2000 e inició sus trabajos de manera formal el 12 de octubre. Se encuentra integrada por 30 diputados pertenecientes a diferentes partidos políticos, de los cuales uno es presidente y cuatro, secretarios (véase anexo).

Con base en el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Desarrollo Social tiene a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y evaluación en materia de desarrollo social. Para su funcionamiento, está integrada por cinco subcomisiones: Asuntos Legislativos; Desarrollo Urbano y Asentamientos Humanos; Enlace Institucional; Evaluación y Seguimiento de Programas, y Realización de Foros de Consulta y Eventos.

En este periodo legislativo la Comisión recibió tres iniciativas de ley relacionadas con el desarrollo social: Iniciativa de Ley de Desarrollo Social, presentada por el PRD el 14 de diciembre de 2001; Iniciativa de Ley General de Desarrollo Social, presentada por el Partido Acción Nacional (PAN) el 26 de marzo de 2002; y la Iniciativa de Ley General de Desarrollo Social, presentada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) el 16 de abril de 2002.⁷ A continuación se describen los objetivos de cada una y la noción expuesta sobre el desarrollo y la política sociales.

⁷ La propuesta del PRD fue expuesta ante el pleno por el diputado Esteban Daniel Martínez Enríquez, turnada a la Comisión de Desarrollo Social y publicada en el núm. 902 de la

Iniciativa de Ley de Desarrollo Social (PRD)

El PRD cree necesario contar en el país con una ley de orden público e interés social para crear, promover y regular las políticas públicas del gobierno federal en materia de desarrollo social, así como las acciones del Estado en la procuración del ejercicio de los derechos sociales y el impulso del sector social.

En esta iniciativa se considera que el desarrollo social está sustentado en el principio de equidad y de proporcionalidad, teniendo como objeto garantizar el acceso de las personas a los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, afirma que tal desarrollo se basa en la rectoría económica del Estado, a través de:

- I. El gasto social.
- II. La planeación del desarrollo con fines sociales.
- III. El fomento del sector social de la economía en los términos del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- IV. La protección y el desarrollo de la economía popular.
- V. La protección y el fomento de la economía regional y municipal.
- VI. La participación social.

Partiendo de estos elementos, define al desarrollo social como un sistema garante de la equidad y de la proporcionalidad en la sociedad, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de la población, que garantiza el derecho humano al desarrollo y la consecución de un bien nacional.

En cuanto a la política social, se establece que es un instrumento del Estado para asegurar su participación en la promoción del derecho humano al desarrollo por medio del mejoramiento económico, social y cultural de la población, y cuyos objetivos son: dirigir el desarrollo nacional hacia

Gaceta Parlamentaria, correspondiente al lunes 17 de diciembre de 2001, p. 390; la del PAN la presentó el diputado Francisco Javier Cantú Torres, se envió a la Comisión y apareció en la *Gaceta Parlamentaria*, núm. 967, del martes 26 de marzo de 2002, p. 495; por su parte, la iniciativa del PRI fue presentada por el diputado Narciso Alberto Amador Leal, se mandó a la Comisión y puede revisarse en *Gaceta Parlamentaria*, núm. 981, del miércoles 17 de abril de 2002, p. 550.

el ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de estos derechos a través de acciones gubernamentales o no gubernamentales; promover y fortalecer el desarrollo económico y social en todas las regiones del país; combatir las causas de la pobreza mediante la generación de fuentes de trabajo, el salario remunerador, la autogestión y equidad social; impulsar el desarrollo y el crecimiento económico a través de una política social de Estado que propicie y conserve la estabilidad, así como la suficiencia económica del empleo y del salario para inducir el desarrollo social; fomentar técnica, jurídica y financieramente la autogestión; fortalecer la participación gubernamental en las áreas estratégicas del desarrollo social.

Asimismo, la propuesta establece como principios generales de la política social los siguientes:

- I. El *desarrollo sustentable* en los términos previstos en esta ley.
- II. El reconocimiento y la promoción de la *diversidad cultural* de los pueblos y comunidades indígenas, respetando plenamente su identidad, lengua, tradiciones, usos y costumbres, formas de organización y valores culturales.
- III. La promoción de la *tolerancia* y la *equidad* entre los individuos de nuestra sociedad, de acuerdo a su condición de vulnerabilidad.
- IV. Los programas sociales que operarán bajo la conducción de la Política Nacional de Desarrollo Social como eje rector, *descentralizando* atribuciones y funciones, para que los instrumentos y presupuestos federales se ejerciten por las entidades federativas y los municipios del país, respetando la legislación relativa a la fiscalización y reconociendo los derechos de la población objeto.
- V. La *participación social y privada* como eje fundamental de las acciones de rectoría económica del Estado.
- VI. La *distribución* equitativa de los *recursos públicos* entre las entidades federativas y municipios atendiendo a sus *contextos regionales y necesidades particulares*, con base en los criterios, procedimientos y métodos establecidos por la presente ley y demás disposiciones aplicables.
- VII. El *derecho a la información* sobre la política social de Estado, toda vez que la sociedad en general será informada de la implementación de la política social de Estado mediante la formulación, resultados

de ejecución, programación, presupuestación y ejercicio presupuestal de los programas en materia de desarrollo social para la promoción de su participación a través de canales públicos y al alcance de la sociedad.

Iniciativa de Ley General de Desarrollo Social (PAN)

Esta propuesta explica al desarrollo social como el proceso por medio del cual se establecen condiciones y oportunidades que permitan a la gente acceder a niveles de vida más humanos, y propone su aplicación en dos vertientes:

- I. Programas de Desarrollo, los cuales establecerán las circunstancias necesarias para la superación individual de las personas en situación de pobreza mediante la generación de empleo, autoempleo, educación y capacitación.
- II. Programas Asistenciales, destinados a los adultos de la tercera edad y discapacitados en pobreza, que por su propia naturaleza no tienen posibilidades de mantenerse a sí mismas.

Igualmente, en su artículo 4o. señala como principios del desarrollo social:

- I. Solidaridad, entendida como el vínculo que permite a las personas, organizaciones o autoridades relacionarse y prestarse ayuda mutua para resolver necesidades sociales.
- II. Subsidiariedad, proceso en que una entidad mayor ayuda a una menor cuando ésta no se encuentra en posibilidades de resolver sus propias necesidades, por un tiempo determinado y sin absorberlas. Prevé que ésta se aplique por parte del gobierno federal a los gobiernos de las entidades federativas o al gobierno de los municipios; del gobierno de las entidades federativas hacia los gobiernos municipales, y de los tres niveles de gobierno, en sus respectivos ámbitos de competencia, respecto a las personas.
- III. Dignidad de la persona humana, fundamento ético de la vida en común y pilar de las políticas sociales del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios del país.
- IV. Familia, célula básica de la sociedad que facilita el desarrollo personal del ser humano.

- V. Participación, fundamento que, ejercido en forma libre y responsable, ya sea por personas o asociaciones intermedias, incide en la planeación y ejecución del desarrollo social.
- VI. Educación, cimiento para el desarrollo de las personas, la cual fortalece las capacidades y la solidaridad con el resto de los mexicanos.

Ley de Desarrollo Social (PRI)

De acuerdo con el artículo 4o. de esta iniciativa, el desarrollo social es la realización de los derechos sociales, aquellos que inciden en mayor medida en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, de la familia y de las comunidades, por ejemplo los relativos a la educación, salud, vivienda, alimentación, trabajo, la no discriminación y el disfrute de un medio ambiente sano. Es deber del gobierno garantizar su pleno ejercicio y goce mediante políticas públicas integrales y sistemáticas.

La política social se define como un conjunto de decisiones, instrumentos y acciones institucionales para cumplir y hacer cumplir los derechos sociales consagrados en la Constitución e impulsar, con criterios de justicia y equidad, un desarrollo nacional que promueva la integración social, la igualdad de oportunidades, la superación de la pobreza y la supresión de la vulnerabilidad social. Sus principios rectores son:

- I. *Universalidad.* Todo individuo gozará de los derechos sociales establecidos en la Constitución.
- II. *Solidaridad.* La colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno, con propósito de unir esfuerzos en torno a las causas sociales.
- III. *Equidad.* El acceso de todas las personas a los programas, acciones, bienes y servicios públicos que posibiliten el desarrollo social.
- IV. *Dignidad.* El respeto irrestricto a las personas y a su derecho a la privacidad en la prestación de los servicios sociales a cargo del gobierno.
- V. *Inclusión.* Derecho de todos los mexicanos a participar y disfrutar, en condiciones de libertad y equidad, de las oportunidades y los beneficios del desarrollo social.
- VI. *Responsabilidad pública.* Facultad y deber del gobierno federal de definir las prioridades, establecer las instituciones públicas y apoyar las acciones que en esta materia realicen organizaciones sociales y privadas.

- VII. *Corresponsabilidad*. El deber de los tres órdenes de gobierno de coordinar y complementar sus esfuerzos entre sí y con la sociedad para cumplir y hacer cumplir los derechos para el desarrollo social, así como garantizar que las facultades y recursos que se descentralicen del gobierno federal a los gobiernos de las entidades federativas y de éstos a los municipios contribuyan al desarrollo social.
- VIII. *Participación*. El derecho de las personas y organizaciones de la sociedad a participar en la definición, operación, evaluación y supervisión de los programas y fondos públicos de la política social.
- IX. *Descentralización*. La política social y la aplicación de sus programas y fondos, a través de instituciones y organizaciones públicas y civiles, distribuidas con criterios de equidad y proporcionalidad en todo el territorio nacional.
- X. *Información y transparencia*. Obligación del gobierno federal de proporcionar, a quien la solicite, toda la información relativa a los programas, fondos, recursos públicos, beneficiarios, estudios y evaluaciones para el desarrollo social.

Análisis comparado de las iniciativas

Objetivos. Aunque existen en las tres iniciativas coincidencias en cuanto a la voluntad de conformar un auténtico sistema de planeación del desarrollo social que, de manera coordinada, aplique un plan integral, los objetivos de cada una son distintos. Al respecto, sólo el PRD y el PRI vinculan el establecimiento de un marco normativo con el diseño e instrumentación de políticas públicas.

Desarrollo social. En cuanto a la definición del concepto, las tres propuestas se refieren a un marco normativo que asegure el acceso a un mejor nivel de vida. Sin embargo, el PRD y el PRI conciben al desarrollo social como un derecho que debe ser garantizado por el gobierno, mientras el PAN lo relaciona con un conjunto de programas de desarrollo y asistenciales, destinados a establecer condiciones y oportunidades para las personas.

También sobresale el hecho de que únicamente el PAN incluye la subsidiariedad en los principios del desarrollo social, aunque ésta se distingue por su carácter focalizado y asistencialista, y no es considerada un derecho universal.

TABLA 1
 OBJETIVO DE LAS INICIATIVAS DE LEY DE DESARROLLO SOCIAL, PRD-PAN-PRI
 LVIII LEGISLATURA (CÁMARA DE DIPUTADOS)

PRD	PAN	PRI
<p>La ley es de orden público e interés social y tiene por objeto crear, promover y regular las políticas públicas del gobierno federal en materia de desarrollo social, así como acciones del Estado en la procuración del ejercicio de los derechos sociales y el impulso del sector social</p>	<p>La ley tiene por objeto establecer la concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios para la integración y el funcionamiento de un marco general de desarrollo social y humano integral en el país; sus disposiciones son de orden público e interés social</p>	<p>La ley regula las políticas y los programas para el ejercicio de los derechos sociales y la promoción del desarrollo nacional <i>con libertad y equidad</i>; se propone señalar las obligaciones del gobierno y establecer los mecanismos e instituciones, para garantizar la igualdad de oportunidades a todos los mexicanos; asimismo, busca definir los lineamientos generales a los que deben sujetarse las políticas públicas dirigidas al desarrollo social y a la superación de la pobreza; sus disposiciones son de orden público, interés social y observancia obligatoria en todo el país, dando prioridad a las personas vulnerables y núcleos de población que mayores carencias presenten</p>

Elaboración propia, con base en Cámara de Diputados (2001, 2002a y 2002b).

TABLA 2
 EL DESARROLLO SOCIAL EN LAS INICIATIVAS DE LEY, PRD, PAN, PRI
 LVIII LEGISLATURA (CÁMARA DE DIPUTADOS)

PRD	PAN	PRI
<p>El desarrollo social se sustenta en el principio de equidad y de proporcionalidad, teniendo como objeto garantizar el acceso de las personas a los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se sustenta en la rectoría económica del Estado</p>	<p>El desarrollo social es el proceso mediante el cual se establecen condiciones y oportunidades que permitan a las personas acceder a niveles de vida más humanos; la aplicación del desarrollo social se dará en dos vertientes: programas de desarrollo y programas asistenciales</p>	<p>El desarrollo social es entendido como la realización de los derechos sociales; los derechos para el desarrollo social son los relativos a educación, salud, vivienda, alimentación, trabajo, la no discriminación y el disfrute de un medio ambiente sano</p>

Elaboración propia, con base en Cámara de Diputados (2001, 2002a y 2002b).

TABLA 3
 LA POLÍTICA SOCIAL EN LAS INICIATIVAS DE LEY DE DESARROLLO SOCIAL, PRD, PAN, PRI
 LVIII LEGISLATURA (CÁMARA DE DIPUTADOS)

PRD	PAN	PRI
Instrumento estatal que asegura su participación en la promoción del derecho humano al desarrollo a través del mejoramiento económico, social y cultural de la población	No se menciona de forma explícita	Conjunto de decisiones, instrumentos y acciones institucionales para cumplir y hacer cumplir los derechos sociales consagrados en la Constitución e impulsar, con criterios de justicia y equidad, un desarrollo nacional que promueva la integración social, la igualdad de oportunidades, la superación de la pobreza y la supresión de la vulnerabilidad social

Elaboración propia, con base en Cámara de Diputados (2001, 2002a y 2002b).

TABLA 4
VERTIENTES DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LAS INICIATIVAS DE LEY DE DESARROLLO SOCIAL, PRD, PAN, PRI
LVIII LEGISLATURA (CÁMARA DE DIPUTADOS)

PRD	PAN	PRI
I. <i>Desarrollo sustentable</i> II. El reconocimiento y la promoción de la <i>diversidad cultural</i> III. La <i>tolerancia</i> y la <i>equidad</i> entre los individuos de nuestra sociedad IV. Los <i>programas sociales</i> que operarán bajo la conducción de la Política Nacional de Desarrollo Social, <i>descentralizando</i> atribuciones y funciones V. La <i>participación social</i> y <i>privada</i> VI. La <i>distribución</i> equitativa de los <i>recursos públicos</i>	No se menciona de forma explícita	I. Universalidad II. Solidaridad III. Equidad IV. Dignidad V. Inclusión VI. Responsabilidad pública VII. Corresponsabilidad VIII. Participación IX. Descentralización X. Información y transparencia

Elaboración propia, con base en Cámara de Diputados (2001, 2002a y 2002b).

El trabajo legislativo en la Cámara de Senadores

Casi de forma paralela a la constituida por la Cámara de Diputados, el 11 de octubre de 2000 fue instalada la Comisión de Desarrollo Social en la Cámara de Senadores. Durante la LVIII legislatura se presentaron tres iniciativas. La primera fue expuesta por la senadora Leticia Burgos Ochoa, representando al grupo parlamentario del PRD, y en ella proponía reformar y adicionar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear la Ley General de Desarrollo Social. La segunda, producto del trabajo parlamentario del PAN, también planteaba la creación de la Ley General de Desarrollo Social, pero sin modificar la Constitución Política, según lo manifestó el senador Francisco José Fernández de Cevallos Ureta. La última fue expuesta de nueva cuenta por la senadora Burgos Ochoa del PRD y contemplaba la creación del Instituto Nacional de Evaluación de la Política Social.⁸

Dichas iniciativas fueron turnadas para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente a las comisiones de Desarrollo Social y Estudios Legislativos.⁹ Una vez examinadas las propuestas, las comisiones unidas decidieron formular un proyecto único para crear la Ley General de Desarrollo Social. A continuación se exhiben las características sustantivas del proyecto de decreto presentado ante el pleno el 28 de abril de 2003 y aprobado en esa misma fecha para turnarse a la Cámara de Diputados.

Ley General de Desarrollo Social

Con base en la necesidad de contar con un marco normativo que integre los mecanismos e instrumentos para establecer una política social de Estado, las Comisiones Unidas propusieron esta ley, a fin de articular las

⁸ El Proyecto de Ley General de Desarrollo Social fue presentado por la senadora del PRD, Leticia Burgos Ochoa, el 26 de abril de 2001 y publicado en la *Gaceta Parlamentaria*, núm. 51; el senador Francisco José Fernández de Cevallos Ureta, del PAN, expuso el Proyecto de Ley General de Desarrollo Social el 6 de diciembre de 2002, el cual apareció en *Gaceta Parlamentaria*, núm. 83, y por último, la senadora Leticia Burgos Ochoa presentó el proyecto de decreto que crea la Ley del Instituto Nacional de Evaluación y Seguimiento de la Política Social, el 30 de abril de 2002, publicado en *Gaceta Parlamentaria*, núm. 107.

⁹ La Comisión decidió sólo incluir en el dictamen lo referente a las leyes de desarrollo social y del Instituto Nacional de Evaluación de la Política Social, dejando para un análisis posterior la modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

políticas públicas en materia social y promover la concurrencia de los tres niveles de gobierno en la planeación, diseño y ejecución de acciones para el desarrollo.¹⁰ Para cumplir este propósito, se establecieron los siguientes objetivos:

- a) Garantizar el ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y asegurar su acceso a toda la población.
- b) Señalar las obligaciones del gobierno, establecer instituciones responsables del desarrollo social y definir principios y lineamientos generales de la Política Nacional de Desarrollo Social.
- c) Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal.
- d) Determinar competencia de gobiernos municipales, entidades federativas y gobierno federal en materia de desarrollo social, así como las bases de concentración de acciones con los sectores social y privado.
- e) Fomentar el sector social de la economía, determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia.
- f) Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social.
- g) Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social.

En su contenido, la ley se define como un ordenamiento jurídico que vela por los derechos sociales (educación, salud, alimentación, vivienda, ambiente sano, trabajo, seguridad social y no discriminación). Ello resulta relevante, toda vez que no existe un antecedente jurídico en el cual se enumeren vinculados al ejercicio y cumplimiento del desarrollo social.

Por otra parte, es interesante analizar que la política de desarrollo social es concebida como un mecanismo para propiciar las condiciones que aseguren los derechos sociales, individuales y colectivos en aras de garantizar a toda la población el acceso a los mismos. En este sentido, se sujeta a nueve principios básicos:

I. Libertad

II. Justicia distributiva

¹⁰ Proyecto de Ley General de Desarrollo Social (*Gaceta Parlamentaria*, núm. 154, 28 de abril de 2003).

- III. Solidaridad
- IV. Integralidad
- V. Participación social
- VI. Sustentabilidad
- VII. Respeto a la diversidad
- VIII. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas
- IX. Transparencia

También incluye cinco vertientes para guiar su ejecución, que deberán ser concordantes con el establecimiento de programas prioritarios y de interés público, tales como los programas de educación y de prevención de enfermedades; aquellos que están dirigidos a personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad; los de zonas especiales; los de alimentación y nutrición materno-infantil; los de abasto social, vivienda y generación de empleos; y los de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación y caminos.

Asimismo, destaca la creación de indicadores para definir y medir la pobreza, además del propósito de un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para generar datos¹¹ de manera conjunta con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), a partir de, al menos, los siguientes: ingreso corriente *per cápita*; rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de vivienda; acceso a servicios básicos en la vivienda; acceso a la alimentación; y grado de cohesión social.

Otro aspecto sustantivo se refiere a la consignación de lineamientos y criterios para el financiamiento de la política social. Con base en ello, los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social se considerarán prioritarios y de interés público, por lo que serán objeto de seguimiento y evaluación, eximiéndolos de sufrir disminuciones presupuestales sin previa autorización de la Cámara de Diputados, excepto cuando así se establezca en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En la distribución del gasto social, se establecen los criterios siguientes:

- a) El gasto social *per cápita* no podrá ser menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior.

TABLA 5
POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL
(VERTIENTES)

-
- Superación de la pobreza
 - Seguridad social y programas asistenciales
 - Desarrollo regional
 - Infraestructura
 - Fomento al sector social
-

- b)* Estará orientado a la promoción de un desarrollo regional equilibrado.
- c)* Se basará en indicadores y lineamientos generales de eficacia, cantidad y calidad en la prestación de servicios sociales.
- d)* En el caso de presupuestos federales descentralizados, las entidades federativas y municipios podrán ser complementados con recursos provenientes de los gobiernos estatales y municipales, así como con aportaciones de organismos internacionales y de los sectores social y privado.

Por último incorpora un título destinado a la evaluación de la política de desarrollo social, que estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y la cual deberá hacerse en dos etapas: la primera, a los ocho meses iniciales del ejercicio fiscal, para que sus resultados sirvan en la elaboración del presupuesto anual; la segunda, abarcará el ejercicio completo y sus resultados serán complementarios para la programación y presupuestación de los siguientes ejercicios fiscales. Los resultados deben ser publicados en el diario oficial.

Conclusiones

Nuestro país requiere de un marco institucional en cuestiones de desarrollo y política social que garantice el uso adecuado de recursos e implementación de programas, para dejar de ser instrumentos de uso político-electoral o compensatorios y se enfoquen a resolver el problema de fondo.

Sobre el papel de los legisladores como creadores del marco normativo que permite la elaboración e instrumentación de políticas, durante la LVIII legislatura se lograron avances importantes. Sobresale la formación de las

Comisiones de Desarrollo Social en un momento histórico trascendental, por tener en el ámbito legislativo una pluralidad que garantiza, al menos, una discusión amplia en torno a la problemática social desde diversas perspectivas.

Aunque lo anterior no significa que el marco jurídico resuelva el problema estructural, sí permitiría establecer una serie de directrices que guíen el diseño y la elaboración de políticas públicas, para coordinar y unificar la acción institucional y programática.

En general, las tres iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados incluyen aspectos técnicos similares, pero las variables analizadas indican una complementariedad entre ellas. No obstante, la del PAN es la más débil en términos de su sustento teórico y conceptual, principalmente porque, al omitir su concepción de política social, tal parece que se quiere eliminar esta función estatal y dejarla en manos de la sociedad.

Por lo que respecta a la Ley General de Desarrollo Social aprobada por el Senado de la República, se encuentran varias similitudes con las propuestas elaboradas por los diputados, lo cual supone una significativa coordinación y vinculación del trabajo legislativo. Particularmente en lo relativo al planteamiento de objetivos, la ley recoge aquellos planteados por cada una de las iniciativas expuestas en la Cámara de Diputados, es decir, el orden público e interés social (PRD), la concurrencia entre los poderes y entidades federativas (PAN), y la promoción de los derechos sociales (PRI).

Por otra parte, en la definición sobre el desarrollo social la ley resalta su vinculación con los derechos sociales, aspecto rescatado de varias propuestas: del PRI, enumerar los derechos sociales; del PAN, afianzar la noción del Estado como garante de las condiciones para que la población acceda a los derechos sociales; y del PRD, impulsar la búsqueda de principios rectores que garanticen la equidad y proporcionalidad de dicho acceso.

Acerca de la política social, destaca el hecho de que no se define de forma clara y precisa. La ley, en su Título Tercero, señala los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social; la planeación y programación de la misma a través de sus vertientes principales; las formas de financiamiento y gasto; las zonas prioritarias y el establecimiento de los elementos constitutivos de la política social; el fomento al sector social, y la definición y medición de la pobreza, pero nunca define de forma explícita el concepto.

En cuanto a las vertientes de la política social, todas las propuestas fueron incorporadas por el PRD y el PRI, sólo que algunas se incluyeron como principios rectores.

Por otro lado, la Ley General de Desarrollo Social promueve la creación de diversas instituciones, a fin de impulsar la ejecución de la misma de forma coordinada. Así, la instauración del Instituto Nacional de Evaluación de la Política Social, propuesto en la Cámara de Diputados, aparece en la ley como Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Pese a la necesidad imperiosa de hacer frente a la escalada de pobreza en el país, la exigencia de contar con un marco normativo en materia de lo social y el intento por impulsar la coordinación de esfuerzos en el trabajo legislativo, la Ley General de Desarrollo Social aprobada por el Senado el 29 de abril de 2003 fue turnada a la Cámara de Diputados. El cambio de legislatura provocó que fuera discutida y aprobada en la Cámara baja el 27 de noviembre del mismo año, es decir, siete meses después y además por quienes no la conocían. Así, una vez incorporadas las modificaciones indicadas, finalmente el 9 de diciembre, la LIX Legislatura aprobó por 93 votos a favor y ninguno en contra el dictamen que crea la Ley General de Desarrollo Social en la Cámara de Senadores y el 19 de enero de 2004 fue promulgada por el presidente Vicente Fox y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero.

Esta ley se constituye en un punto de partida para crear instrumentos que den respuesta a las necesidades que una sociedad cada vez más desigual y empobrecida demanda. Habrá que estar atentos a su evaluación.

Bibliografía

Cámara de Diputados

- 2000 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México.
- 2001 *Gaceta Parlamentaria*, núm. 902, 17 de diciembre.
- 2002a *Gaceta Parlamentaria*, núm. 967, 26 de marzo.
- 2002b *Gaceta Parlamentaria*, núm. 981, 17 de abril.

Cámara de Diputados, LVII Legislatura

- 2000 *Compendio constitucional sobre desarrollo social. América Latina y Europa*, Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

- 2002 *Panorama social de América Latina, 1999-2001*, Chile.

Drézer, y A. Sen

- 1989 *Hunger and Public Action*, Clarendon Press, Oxford.

- Faundez, Alejandra, y Karla Valverde
1998 “México: el difícil camino a la modernización de las políticas sociales”, en Alejandra Faundez (ed.), *Modernización de las políticas sociales en América Latina*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Chile.
- O’Donnell, G., y P. Schmitter
1988 “Transiciones desde un gobierno autoritario”, en *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, vol. 4, Paidós, Barcelona.
- Przeworski, Adam
1991 *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Latin America and Eastern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rist, Gilbert
1997 *The History of Development*, Zed Books, Londres.
- Senado de la República
2001a *Gaceta Parlamentaria*, núm. 51, 26 de abril.
2001b *Gaceta Parlamentaria*, núm. 83, 6 de diciembre.
2002 *Gaceta Parlamentaria*, núm. 107, 30 de abril.
2003a *Proyecto de Ley General de Desarrollo Social que presentan las Comisiones Unidas de Desarrollo Social y de Estudios Legislativos*, Senado de la República, México, 28 de mayo.
2003b *Minuta con proyecto de decreto por el que se crea la Ley General de Desarrollo Social*, Senado de la República, México, 29 de abril.
- Torre, Rodolfo de la
2002 *Análisis y evaluación de anteproyectos de ley del PAN, PRI y PRD*, Universidad Iberoamericana, Cuadernos de Desarrollo Humano, México.
- Valverde Viesca, Karla
2001 “La oferta política del Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional en materia de política social”, en *Estudios Políticos*, sexta época, núm. 27, mayo-agosto, México, pp. 231-248.
- Wallerstein, Immanuel
1996 *Abrir las ciencias sociales*, Siglo XXI editores, México.

Artículo recibido el 19 de febrero de 2004
y aceptado el 15 de marzo de 2004

Anexo

INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL
LVIII LEGISLATURA (CÁMARA DE DIPUTADOS)

Mesa Directiva

Cantú Torres, Francisco Javier	Presidente	PAN
Penchyna Grub, David	Secretario	PRI
Amador Leal, Narciso Alberto	Secretario	PRI
Castañeda Pomposo, Javier Julián	Secretario	PAN
Martínez Enríquez, Esteban Daniel	Secretario	PRD

Integrantes

1 Amador Leal, Narciso Alberto	PRI	Secretario
2 Bailón Guerrero, Celestino	PRI	
3 Barrón Fonseca, José Jaime	PRI	
4 Cano Cortezano, Juan de la Cruz Alberto	PAN	
5 Cantú Torres, Francisco Javier	PAN	Presidente
6 Carrillo Pérez, Rodrigo	PRD	
7 Castañeda Pomposo, Javier Julián	PAN	Secretario
8 Castañeda Salcedo, Salvador	PRI	
9 Domínguez Domínguez, Nemesio	PRI	
10 Enríquez Ortega, Hortencia	PRI	
11 Esquivel Martínez, Hilario	PAN	
12 Figueroa Canedo, Sara Guadalupe	PVEM	
13 Funes Díaz, Lionel	PAN	
14 González Sánchez, Ney	PRI	
15 Graniel Campos, Adela del Carmen	PRD	
16 Irizar López, Aarón	PRI	
17 León Castañeda, José Gaudencio Víctor	PAN	
18 Mantilla Martínez, Miguel Ángel de Jesús	PAN	
19 Martínez Enríquez, Esteban Daniel	PRD	Secretario
20 Martínez Nava, Juan Manuel	PRI	
21 Mendicuti Pavón, José Ignacio	PRI	
22 Montelongo Gordillo, Maricruz	PRI	
23 Pastrana Gómez, Bernardo	PAN	
24 Penchyna Grub, David	PRI	Secretario
25 Peredo Aguilar, Rosalía	PT	
26 Piñeyro Arias, Antonia Irma	PRI	
27 Sánchez Nava, Luis Fernando	PAN	
28 Velasco Monroy, Felipe	PAN	
29 Velasco Ramos, María Isabel	PAN	
30 Viniegra Orta, Apuleyo	PAN	

INTEGRANTES POR PARTIDO

PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CDPPN	PSN	PAS
13	12	3	1	1			

Gaceta Parlamentaria, LVIII Legislatura, Cámara de Diputados.

INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL
(CÁMARA DE SENADORES)

Leticia Burgos Ochoa	Presidenta
Héctor Antonio Astidillo Flores	Secretario
Francisco José Fernández de Cevallos y Ureta	Secretario
Adrián Alanís Quiñones	
Gustavo Adolfo Cárdenas Gutiérrez	
José Ernesto Gil Elorduy	
Ismael Alfredo Hernández Deras	
Miguel Ángel Navarro Quintero	
Carlos Rojas Gutiérrez	
Luisa María Calderón Hinojosa	
Marcos Carlos Cruz Martínez	
Fernando Gómez Esparza	
Héctor Larios Córdoba	
Rita María Esquivel Reyes	
Felipe de Jesús Vicencio Álvarez	

INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA
(CÁMARA DE SENADORES)

Antonio García Torres	Presidente
Orlando Alberto Paredes Lara	Secretario
José Alberto Castañeda Pérez	Secretario
Jorge Rubén Nordhausen González	
Juan José Rodríguez Prats	
Miguel Sadoc Sánchez Carreño	
Rubén Zarazua Rocha	