



**Vigencia de la Ley General de Desarrollo Social
Áreas de mejora y propuestas de modificación**

Julio de 2015

Introducción

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de enero de 2004, es un parteaguas en la definición de la política social en México. Los preceptos que se establecen en esta Ley son de suma importancia debido a que regulan que toda persona tenga acceso a los derechos sociales y pueda obtener los satisfactores mínimos para tener una vida con calidad y dignidad. Del mismo modo, la publicación de la Ley General de Desarrollo Social es importante debido a que establece criterios que buscan dotar de mayor objetividad a la medición de la pobreza, indicador que se ha vuelto uno de los parámetros más relevantes para medir los resultados de los gobiernos. Esta Ley, también regula otras cuestiones esenciales, como la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, la participación social, el gasto social, entre otras. Sin embargo, a más de 10 años de su promulgación, es importante realizar un análisis que permita determinar la vigencia de esta ley, así como la pertinencia actual de los preceptos, obligaciones y sistemas de coordinación que se establecen en ella.

Importancia de la Ley General de Desarrollo Social en México

La importancia de la creación de la Ley General de Desarrollo Social no puede soslayarse, pues es un documento normativo que regula tareas fundamentales que los gobiernos, de cualquier orden, deben de cumplir para poder fomentar el bienestar en la población. Siendo esa la tarea primordial de todo gobierno, la Ley busca establecer un lenguaje común de los elementos que deben considerarse en el desarrollo social en México. Asimismo, la Ley busca determinar responsabilidades y criterios objetivos para determinar y medir el rumbo de la política social. Entre los elementos más relevantes que esta Ley incluye se encuentran los siguientes:

- Ofrece una enumeración de derechos y principios que deben regir la política nacional de desarrollo social
- Establece un sistema de coordinación nacional que involucra la participación de dependencias federales, entidades federativas, municipios, academia y organizaciones de la sociedad civil
- Establece una medición única de la pobreza a cargo de un ente independiente que no está supeditado ni a los diseñadores ni a los ejecutores de la política social, dando una mayor objetividad y confiabilidad a esa medición
- Crea un órgano facultado para evaluar los programas y políticas de desarrollo social (mismo que se encargará de la medición de la pobreza), lo cual fortalece la independencia entre el “evaluado y el evaluador”, promoviendo la mejora en el conocimiento de los resultados de la política social

En resumen, la Ley General de Desarrollo Social establece los fundamentos para una política social multisectorial, participativa, que permita mediciones objetivas de sus resultados y que blinde a los programas sociales de vaivenes políticos y económicos, fomentando una regulación más clara de los programas, los ejecutores, el gasto y los programas sociales.

1. Análisis de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS)

Después de varios años de discusión, el 20 de enero de 2004 fue publicada en el DOF la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Esta ley fue resultado del dictamen conjunto de varias iniciativas (cuadro 1).

Cuadro 1. Iniciativas que incidieron en el diseño de la LGDS

Presentada por	Partido	Legislatura	Fecha de presentación	Denominación
Diputada Clara Brugada Molina	PRD	LVII	abril de 2000	PRD 1
Senador Francisco Fernández de Cevallos	PAN	LVIII	diciembre de 2001	PAN 1
Diputado Esteban Daniel Martínez Enríquez	PRD	LVIII	diciembre de 2001	PRD 2
Diputado Francisco Cantú Torres	PAN	LVIII	marzo de 2002	PAN 2
Diputado Alberto Amador Leal	PRI	LVIII	abril de 2002	PRI
Senadora Leticia Burgos Ochoa	PRD	LVIII	abril de 2002	PRD 3

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa (SIL)

Aunque la mayoría de las iniciativas fue elaborada entre el año 2000 y el año 2002, fue hasta la LIX Legislatura cuando la LGDS fue aprobada.¹ El proceso de negociación fue largo porque los principales partidos políticos buscaron proceder por consenso. Este elemento revistió gran importancia para la aprobación unánime de la LGDS. Así, cada vez que había un desacuerdo, se posponía la discusión del proyecto. Inicialmente, las negociaciones se entramparon debido a la falta de consenso en torno a una reforma fiscal en un contexto de recesión económica. Además, existían otras diferencias.

¹ Primero por la Cámara de Diputados el 27 de noviembre de 2003 y, posteriormente, por la Cámara de Senadores el 9 de diciembre de 2003.

Por ejemplo, el PAN sostenía, con base en su doctrina de subsidiariedad, que el Estado solo debe intervenir en lo social cuando el individuo y la familia fallan. Por su parte, el PRD argumentaba que los derechos sociales que se le conceden al individuo a través de los instrumentos internacionales suscritos por México, así como las garantías individuales que la Constitución contempla, generan la obligación del Estado de asegurar el cumplimiento de dichos derechos.²

En ese sentido, las principales discrepancias giraban en torno a la dificultad de concebir los derechos sociales como condiciones exigibles por los individuos, así como en la distinción de los casos en que se necesitaba aplicar políticas asistenciales. Estos y otros temas que se examinaron a detalle fueron motivo de controversia, pero el PAN y el PRD que habían presentado la mayoría de esas observaciones decidieron no mantenerlas en aras del consenso; el PRI adoptó una actitud similar.

No obstante, en abril de 2002, el proceso de negociación se detuvo de nuevo cuando los diputados acordaron abrir un periodo de consulta con la Sedesol, los gobernadores, alcaldes, académicos y organizaciones de la sociedad civil. Entre los temas que surgieron a partir de las consultas se encontraron los siguientes:

- Fortalecer la autonomía de órganos como el Consejo Nacional de Población (Conapo) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) para reforzar la confiabilidad de sus datos a la hora de definir los niveles de pobreza,
- Establecer instancias de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno para decidir sobre la aplicación de recursos dedicados al desarrollo social,
- La creación de un órgano técnico de evaluación e información, el cual propondría programas sociales y mediría su avance,
- Establecer un instituto con la participación de funcionarios federales y locales, en el cual se tomarían decisiones sobre la aplicación de los recursos sociales, todo esto antes de presentar la propuesta de presupuesto ante el Congreso de la Unión.³

Tras cuatro meses de deliberaciones, en agosto de 2002, las Comisiones de Desarrollo Social de ambas cámaras elaboraron un predictamen de la ley con la intención de que se discutiera como parte del ejercicio presupuestal de 2003. Las discusiones se centraron en la propuesta del PRI, apoyada por el PRD, de que el incremento anual al gasto social fuese

² “Voto razonado a favor de la LGDS”, publicado en *La Jornada* el 28 de noviembre de 2001.

³ “Va a consulta desarrollo social”, publicado en *Reforma* el 28 de abril de 2002.

obligatorio y equivalente a cierto porcentaje del PIB.⁴ Sin embargo, el Senado aprobaría la minuta hasta el mes de abril de 2003, misma que fue enviada para su ratificación a la Cámara de Diputados. Ésta a su vez la aprobó con algunos cambios en noviembre de 2003 y, finalmente, el Senado la ratificó en diciembre de 2003.

El proyecto que finalmente fue aprobado por unanimidad retomó elementos de varias de las iniciativas presentadas. Entre los principales temas de la LGDS se contempla la garantía del pleno ejercicio de los derechos sociales contenidos en la Constitución y se señalan las obligaciones de los distintos órdenes de gobierno en materia de desarrollo social. Asimismo, se establece el Sistema Nacional de Desarrollo Social (SNDS) y el mejoramiento de la coordinación con el sector privado y social para garantizar la prestación de bienes y servicios contenidos en los programas sociales. Otro de los temas principales se refiere a los mecanismos de evaluación y seguimiento de programas sociales y a los instrumentos de acceso a la justicia en materia de desarrollo social. Cabe señalar que la LGDS vigente se conforma por 85 artículos y seis transitorios, los cuales están distribuidos en cinco títulos:

1. El primero se denomina “**Disposiciones Generales**” y está integrado por un capítulo titulado “Del Objeto”, el cual establece el objeto de la ley y los principios en los que se sustenta.
2. El segundo se denomina “**De los derechos y las obligaciones de los sujetos del desarrollo social**” y tiene solo un capítulo.
3. El tercero se llama “**De la Política Nacional de Desarrollo Social**” y está integrado por seis capítulos:
 - I. En el primero se establecen los objetivos de la política social.
 - II. En el segundo se establece la planeación y la programación del desarrollo social, que deberá incluir por lo menos la superación de la pobreza; la seguridad social y programas asistenciales; así como el desarrollo regional; la infraestructura social básica, y el fomento del sector social de la economía.
 - III. El tercero establece las condiciones para el financiamiento y gasto social.
 - IV. En el cuarto se definen las zonas de atención prioritaria
 - V. El quinto se refiere al fomento del sector social de la economía.
 - VI. El sexto versa sobre la definición y medición de la pobreza, dicha tarea se deja en manos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).
4. El título cuarto denominado “**Del Sistema Nacional de Desarrollo Social**”, se compone de ocho capítulos:

⁴ “Privilegian Desarrollo Social”, publicado en *Reforma* el 22 de agosto de 2002.

- I. En el primero se define la integración del Sistema Nacional de Desarrollo Social, considerado como un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación del gobierno federal y de los gobiernos locales, así como de los sectores social y privado.
 - II. El segundo establece la competencia y facultades de quienes integran el Sistema Nacional de Desarrollo Social.
 - III. En el tercero se define a la Comisión Nacional de Desarrollo Social como un instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones de las dependencias y entidades federales con los gobiernos locales y con los sectores social y privado.
 - IV. En el cuarto se prevé la creación de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social 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.
 - V. En el quinto se define al Consejo Consultivo de Desarrollo Social como el órgano consultivo de la Sedesol, donde habrá participación ciudadana, conformación plural y tendrá por objeto analizar y proponer acciones que incidan en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social.
 - VI. En el sexto se establece la participación social, como un derecho de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social.
 - VII. En el séptimo se establece el derecho a la denuncia popular.
 - VIII. En el octavo se define la Contraloría Social como el 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.
5. Por último, el título quinto denominado **“De la Evaluación de la Política de Desarrollo Social”**, se integra por dos capítulos:
- I. El primero define lo que es la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social.
 - II. El segundo define al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, como un organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, que tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social.

El cuadro 2 sintetiza las coincidencias temáticas entre las distintas iniciativas y el contenido de la LGDS vigente.

Cuadro 2. Iniciativas que incidieron en el diseño de la LGDS

Tema	Disposiciones de la LGDS	PAN 1	PAN 2	PRD 1	PRD 2	PRD 3	PRI
Institucional	Sistema Nacional de Desarrollo Social	X	X	X	X	X	X
	Coordinación entre órdenes de gobierno	X	X	X	X	X	X
	Consejo Nacional de Evaluación autónomo			X		X	
	Comisión Intersecretarial Desarrollo Social			X		X	
	Comisión Nacional de Desarrollo Social		X	X	X	X	
	Consejo Consultivo de Desarrollo Social		X				X
	Padrón único de beneficiarios		X				X
	Zonas de Atención Prioritarias						X
Gasto social	No podrá ser inferior en términos reales al del año fiscal anterior				X	X	
	Debe incrementarse en la misma proporción que se prevea para el PIB						X
	El gasto per cápita no será menor en términos reales al asignado el año anterior			X		X	
	Fondo de contingencia para proteger el gasto social de la variabilidad económica			X	X	X	
Derechos sociales	Derecho de beneficiarios a solicitar su incorporación a programas sociales y a denunciar su no cumplimiento		X				
	Garantizar derechos enunciados por la Constitución			X	X	X	X
	Derecho a participar en planeación de política social	X	X	X	X	X	
	Derecho a la denuncia popular			X	X		
	Obligación de cumplir con corresponsabilidad						X
	Contraloría social						X
Papel del Estado	Atender sólo a la población vulnerable o en situación de riesgo	X					X
	Aplicar políticas compensatorias y asistenciales		X				X
	Ejecutar proyectos de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas y las familias		X		X	X	
Medición de la pobreza	Según lo que establezca una entidad con autonomía técnica			X		X	
	Con base en ciertos criterios especificados en la Ley		X	X		X	
Evaluación	Diseño y ejecución a cargo de una entidad autónoma			X		X	
	Con base en ciertos criterios especificados en la Ley			X		X	
Sector social de la economía	Apoyar a las personas, familias y organizaciones sociales cuyo objeto sea el financiamiento de proyectos sociales		X	X	X		
	Fomentar actividades y proyectos productivos		X		X	X	
	Brindar capacitación, asistencia técnica y recursos públicos para promover para la organización y el diseño de proyectos sociales		X		X	X	

Fuente: Tomado de Carlos Maldonado, "La construcción de pactos y consensos en materia de política social". Documento de trabajo núm. LC/L.3669, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile, 2013, pp. 47-48.

A lo largo de casi 10 años de vigencia la LGDS sólo ha sufrido algunos cambios, el primero de ellos fue para introducir, en el artículo 3°, los conceptos de libre determinación y

autonomía de los pueblos indígenas, la transparencia y la perspectiva de género como nuevos principios de la política social en México.⁵ El segundo cambio se llevó a cabo en el artículo 30, para facultar al Ejecutivo federal a revisar anualmente las zonas de atención prioritaria, teniendo como referente las evaluaciones de resultados de medición de la pobreza de Coneval.⁶

El último cambio se presentó en el artículo 36, que se refiere a los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, al respecto, se incluyó la obligación del Coneval de tomar en cuenta, además del ingreso corriente per cápita; el rezago educativo promedio en el hogar; el acceso a los servicios de salud; el acceso a la seguridad social; la calidad y espacios de la vivienda; y el acceso a los servicios básicos en la vivienda; los siguientes indicadores: el acceso a la alimentación; el grado de cohesión social, y el grado de accesibilidad a carretera pavimentada.⁷ Actualmente, las principales instituciones involucradas en la ejecución de la LGDS se especifican en el cuadro 3:

Cuadro 3. Instituciones creadas por la LGDS

Institución	Objetivos	Funciones	Integrantes
Sistema Nacional de Desarrollo Social	-Facilitar la concurrencia de los sectores público, social y privado en acciones de desarrollo social -Establecer la colaboración entre agencias federales, estatales y municipales en la formulación y ejecución de programas sociales	-El Gobierno Federal (a través de la Sedesol) formula el Programa Nacional de Desarrollo Social y atiende la correspondencia entre éste y los programas estatales y municipales. Asimismo, determina anualmente las zonas de atención prioritarias y lleva a cabo la celebración de convenios de desarrollo social. -Las entidades federativas y los municipios instrumentan programas sociales con el Gobierno Federal y la ciudadanía.	-La Sedesol y otras entidades federales relacionadas con el desarrollo social. -Agencias de desarrollo social estatales y municipales -Organizaciones sociales y ciudadanos participantes en actividades de desarrollo social.
Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social	-Ser 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.	-Recomendar medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones de desarrollo social y política económica. -Proponer las partidas y montos del gasto social. -Revisar los términos de los convenios de coordinación entre el Gobierno Federal y las entidades federativas en materia de desarrollo social y, en su caso, proponer las modificaciones.	-Está presidida por el titular de Sedesol. -Participan Gobernación, Hacienda; Educación, Salud, Medio Ambiente, Economía, Energía, Función Pública, Desarrollo Rural, Trabajo y Previsión Social, Comunicaciones y Transportes, Reforma Agraria y Turismo.

⁵ Ley General de Desarrollo Social, texto vigente, fracciones adicionadas el 1° de junio de 2012. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/264.doc> (consultado el 22 de junio de 2015).

⁶ Ley General de Desarrollo Social, texto vigente, artículo reformado el 8 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/264.doc> (consultado el 22 de junio de 2015).

⁷ Ley General de Desarrollo Social, texto vigente, artículo reformado el 7 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/264.doc> (consultado el 22 de junio de 2015).

Institución	Objetivos	Funciones	Integrantes
Comisión Nacional de Desarrollo Social	<p>-Consolidar la integralidad y el federalismo sobre las bases de coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas de desarrollo social.</p> <p>-Descentralizar la política social y dar una adecuada dirección a la distribución de responsabilidades y recursos entre los tres órdenes de gobierno.</p>	<p>-Proponer políticas públicas de desarrollo social bajo los criterios de integralidad y transversalidad.</p> <p>-Proponer criterios para la planeación y ejecución de políticas y programas de desarrollo social en los ámbitos regional, estatal y municipal.</p> <p>-Proponer mecanismos de financiamiento y distribución de recursos federales para el desarrollo social de las entidades federativas.</p> <p>-Proponer esquemas alternativos de financiamiento para los programas de desarrollo social y superación de la pobreza.</p>	<p>Sedesol y las secretarías de Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; así como Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; organismos sectorizados a Sedesol; representantes de las asociaciones nacionales de municipios; responsables de desarrollo social en cada entidad federativa y presidentes de las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de diputados y senadores.</p>
Consejo Consultivo de Desarrollo Social	<p>-Analizar y proponer programas y acciones que inciden en el cumplimiento de la política nacional de desarrollo social</p>	<p>-Emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de la política de desarrollo social.</p> <p>-Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de la política de desarrollo social.</p> <p>-Proponer a la Sedesol los temas que por su importancia ameriten ser sometidos a consulta pública.</p> <p>-Recomendar la realización de auditorías a programas prioritarios cuando existan causas que lo ameriten.</p>	<p>-Está integrado por el titular de la Sedesol, un secretario ejecutivo y los consejeros invitados.</p> <p>-Los consejeros deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como de los ámbitos académico, profesional, científico y cultural vinculados con el desarrollo social</p>
Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social ⁸	<p>-Tiene por misión la medición de la pobreza, así como la evaluación de programas de desarrollo social para obtener mejores resultados, además de favorecer la rendición de cuentas. Intenta ser una institución reconocida por su credibilidad y rigor técnico</p>	<p>-Normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social, que ejecuten las dependencias públicas.</p> <p>-Establecer los criterios para la definición y medición de la pobreza, garantizando el rigor técnico en dicha actividad</p> <p>-Revisar el cumplimiento del objetivo de los programas sociales, para corregirlos, modificarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente</p>	<p>-Está Integrado por un Scretario Ejecutivo designado por el Ejecutivo federal y seis investigadores académicos, que Son miembros del Sistema Nacional de Investigadores y que colaboran en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de la LGDS vigente

⁸ Recientemente hubo una reforma en el artículo 26 constitucional que otorgó a Coneval un carácter de órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios; a diferencia de su status jurídico anterior (un órgano descentralizado sectorizado a Sedesol). Otra diferencia que surgió a partir de la reforma constitucional es que, en el futuro, los consejeros del Coneval serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente, apartado adicionado el 10 de febrero de 2014. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (consultado el 24 de junio de 2015).

2. Legislación en materia de Desarrollo Social en otros países

Sin duda, uno de los mayores logros en materia de desarrollo social es la creación de un nutrido acervo de instrumentos de derecho internacional que afirman la igualdad en el goce y ejercicio de los derechos humanos. Sobre la base de la Declaración Universal de Derechos Humanos, emitida en 1948, se han firmado numerosas convenciones, protocolos y acuerdos que han ampliado esos derechos y principios.

De esta forma, si los derechos humanos son el eje conductor de las políticas de desarrollo social, es posible demandar y establecer compromisos de los gobiernos y de otros actores sociales, políticos y económicos contra la exclusión y la desigualdad. Asimismo, los principios de derechos humanos pueden orientar la elaboración de marcos legislativos, políticas, programas, asignaciones presupuestarias y otras acciones de política social.

En este sentido, la idea central es que los principios de derechos humanos deben guiar la formulación, implementación y evaluación en todos los sectores relacionados con los derechos sociales, tales como combate a la pobreza, salud, educación, nutrición, empleo y seguridad social. El análisis comparativo de países latinoamericanos que se realiza en este documento se enfoca en los avances legislativos en materia de desarrollo social y su nivel de adecuación con la perspectiva basada en los derechos humanos.

Por lo anterior, en esta sección se hace referencia a la ratificación de tratados de derechos humanos relativos a los derechos económicos y sociales y su estatus en las constituciones de los países, que en su mayoría sitúa los tratados de derechos humanos por encima de la legislación nacional y que incluso en algunos casos se les reconoce jerarquía constitucional. Esta tendencia en los países de América Latina reviste crucial importancia para el uso de los instrumentos internacionales de derechos humanos como marco para la formulación de legislación en materia de desarrollo social.

Asimismo, se identifican, en el mismo conjunto de países latinoamericanos, las leyes sustantivas en materia de desarrollo social desde la perspectiva de su relación directa con los derechos humanos. Se analizan las tendencias generales, con énfasis en los derechos sociales, no obstante, este documento no pretende ser exhaustivo y cubrir cada ley nacional, sino que se analizan las legislaciones desde una perspectiva general, comparada y regional, incorporando ejemplos de marcos legislativos que se consideran relevantes para los propósitos de este estudio.

Tratados de Derechos Humanos y los Derechos Sociales

En lo que se refiere a los derechos humanos y las libertades fundamentales, la base principal es la llamada Carta Internacional de Derechos Humanos, que es el conjunto integrado por la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).⁹

Los Pactos desarrollan los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Por ejemplo, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos proporciona una lista de derechos referidos a la tutela de la libertad, la seguridad y la integridad física de la persona, así como su derecho a participar de la vida pública. En tanto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé, entre otros, el derecho al trabajo, a la seguridad social, a un adecuado nivel de vida, incluyendo alimentación, vestimenta y vivienda, al más alto nivel posible de salud física y mental, a la educación y a la participación en la vida cultural y a beneficiarse de los progresos científicos.

Este último pacto obliga a todos los Estados partes, independientemente de cuál sea su nivel de riqueza, a avanzar de inmediato y lo más rápidamente posible hacia la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales y que dichos derechos se ejerzan sin discriminación. Es decir, el que tales derechos no puedan garantizarse en lo inmediato debido a diversos obstáculos materiales en los países, en nada exime a los Estados de la obligación de tomar todas las medidas para conseguirlo.

Desde la adopción de estos Pactos, ha habido un creciente reconocimiento de los derechos humanos, incluyendo los derechos sociales, a través de la adopción de numerosos tratados que protegen a grupos específicos de diversos actos de discriminación o atropello de la dignidad humana. Entre estos tratados de derechos humanos se destacan la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención sobre Personas con Discapacidad y los Convenios 182 y 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativos al trabajo infantil. También, es destacable el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.

⁹ Organización de las Naciones Unidas, "Carta Internacional de Derechos Humanos". Disponible en: www.un.org/es/rights/overview/charter-hr.shtml (consultado el 02 de julio de 2015).

Desarrollo social a nivel constitucional de países de América Latina

En América Latina ha surgido una nueva postura de dispensar un tratamiento diferenciado a los tratados de derechos humanos mediante su incorporación a los textos constitucionales. Al respecto, son varias las constituciones que establecen que los tratados de derechos humanos tienen preeminencia sobre el derecho interno, por ejemplo las de Colombia, Guatemala y Nicaragua.

Las constituciones de Argentina y Venezuela reconocen en forma expresa que los tratados de derechos humanos tienen la misma jerarquía que la Carta Magna y que son de aplicación inmediata y directa. En el mismo sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), derivado de la reforma de 2011 relativa a los derechos humanos, en su artículo 1º establece que:

...Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.¹⁰

A partir de esta reforma constitucional, en México, en vez de “otorgar” los derechos, ahora simplemente los “reconoce”. Además, se establece que toda persona “goza” de los derechos y de los mecanismos de garantía reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales. Así, la CPEUM se abre de forma clara y contundente al derecho internacional de los derechos humanos.

Por otra parte, se incorpora en el párrafo segundo del artículo primero constitucional el principio de interpretación “pro personae”, muy conocido en el derecho internacional de los derechos humanos y en la práctica de los tribunales internacionales encargados de la protección y tutela de los mismos. Este principio supone que, cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano. Y también significa que, cuando en un caso concreto se puedan aplicar dos o más normas jurídicas, el intérprete debe elegir aquella que proteja de más a los titulares de un derecho humano.

¹⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el DOF el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el DOF el 27 de mayo de 2015, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, consultada el 8 de junio de 2015.

En otros países, el reconocimiento de la jerarquía constitucional de los tratados de derechos humanos se ha reconocido pero desde el poder judicial. Es el caso de la Sala Constitucional de Costa Rica que reconoció con base en el artículo 48 constitucional, que los instrumentos de derechos humanos vigentes en Costa Rica, tienen no sólo valor equivalente a la Constitución Política, sino que tienen prioridad en tanto otorguen mayores derechos o garantías a las personas. Más recientemente, en el caso de las Constituciones de Ecuador (2008) y de Bolivia (2009), se ha ratificado esa tendencia con la incorporación de cláusulas constitucionales expresas de reconocimiento constitucional a los tratados de derechos humanos.¹¹

Finalmente, es importante mencionar que a partir de estas reformas legales, la mayoría de las constituciones latinoamericanas prevén en sus textos la protección de los derechos sociales, reconociendo los derechos a la salud, educación, alimentación, vivienda, medio ambiente, al agua, al trabajo y a la seguridad social, entre otros.

Legislaciones e instituciones nacionales de desarrollo social en América Latina

De acuerdo con Miguel Székely, la política social en América Latina se ha centrado en dos preocupaciones: la pobreza y la desigualdad; pues el crecimiento económico no ha garantizado la reducción de la pobreza y esta región es la más desigual del mundo. De hecho, se han dado casos en donde coexiste el crecimiento económico con aumentos en la pobreza. Por lo anterior, existe cierto consenso sobre la necesidad de una mayor institucionalidad social en la región. Sin embargo, el desarrollo de las políticas sociales es todavía incipiente. Es un sector que, salvo algunas excepciones, se ha caracterizado por contar con poca solidez institucional, que ha mostrado una falta de procesos y estructuras administrativas, y que ha carecido de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.¹²

Afortunadamente, la adopción y ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos impulsó en América Latina la promulgación de legislación específica en materia de desarrollo social y por lo tanto la visibilización y reconocimiento de los derechos sociales. Así, la creación de órganos especializados en políticas sociales, así como la adopción de leyes nacionales de desarrollo social ha constituido una manera de revertir esta brecha de capacidades institucionales que tiene implicaciones para la vigencia efectiva de los derechos

¹¹ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), “Estado de ratificaciones de los tratados internacionales de derechos humanos”, Nueva York. En: www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx (consultado el 06 de julio de 2015).

¹² Miguel Székely, “Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina”, en Rolando Franco y Miguel Székely (coords.) *Institucionalidad social en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2010).

sociales.¹³ A continuación, se identifican y describen los procesos de creación de instituciones y leyes relacionadas con el desarrollo social en varios países de América Latina.

Instituciones de desarrollo social

En un estudio realizado en 18 países de América Latina, Miguel Székely identificó que en siete de ellos –Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay– hay una secretaría o ministerio expresamente dedicado al diseño y ejecución de políticas sociales. Otros países radican las políticas sociales en el Ministerio de Salud (El Salvador, Venezuela y Paraguay); en el Ministerio de Planificación (Costa Rica y Chile), o en la Presidencia de la República (Honduras y República Dominicana). En Guatemala las políticas sociales están a cargo del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. En Bolivia, en el Ministerio de Desarrollo Económico. En Colombia pertenecen al Ministerio de Protección Social y en Nicaragua se encuentran en el Ministerio de la Familia (cuadro 3).¹⁴

Cuadro 3. Instituciones encargadas de la política social en América Latina

País	Desarrollo Social	Salud y Asistencia Social	Planificación	Presidencia de la República	Desarrollo Económico	Protección Social	Desarrollo Urbano y Vivienda	Familia
Argentina	1							
Bolivia					1			
Brasil	1							
Chile			1					
Colombia						1		
Costa Rica			1					
Ecuador	1							
El Salvador		1						
Guatemala							1	
Honduras				1				
México	1							
Nicaragua								1
Panamá	1							
Paraguay		1						
Perú	1							
República Dominicana				1				

¹³ Para Miguel Székely, las leyes e instituciones de desarrollo social permiten una delimitación clara de obligaciones de los actores relevantes y promueven la eficiencia del gasto público al evitar posibles duplicaciones de programas sociales o la falta de atención a grupos específicos de la población. Por otra parte, el establecimiento de normas y procedimientos generalmente redundan en mayores impactos sociales. Esto, aunado a la existencia de procedimientos de evaluación de programas sociales, provee los elementos para el mejoramiento continuo de los instrumentos y para la rendición de cuentas a la ciudadanía. *Idem.*

¹⁴ En el año 2004, Brasil creó el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha Contra el Hambre con el propósito de operar el Programa Hambre Cero y coordinar acciones con los gobiernos provinciales. *Idem.*

País	Desarrollo Social	Salud y Asistencia Social	Planificación	Presidencia de la República	Desarrollo Económico	Protección Social	Desarrollo Urbano y Vivienda	Familia
Uruguay	1							
Venezuela		1						
Total	7	3	2	2	1	1	1	1

Fuente: Tomado de Miguel Székely, "Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina", en Rolando Franco y Miguel Székely (coords.) *Institucionalidad social en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2010.

Leyes nacionales de desarrollo social

Pese a que se denominan de forma diferente y pertenecen a diversos sectores, en cada uno de los 18 casos analizados existe una institución encargada de la política social. No obstante, en lo que se refiere al establecimiento de marcos normativos de política social la situación es diferente. En América Latina existe una variedad de instrumentos jurídicos para definir las facultades y obligaciones de cada actor en la política social, como son decretos, estatutos o reglamentos.

Sin embargo, de acuerdo con Miguel Székely, el instrumento más sólido es un marco legal respaldado por una Ley General o Nacional. Al respecto, este autor señala que únicamente 6 de los 18 casos analizados tienen marcos jurídicos nacionales que establecen claramente las facultades y atribuciones de los actores de la política social: Brasil (Ley que regula el presupuesto y las funciones del Programa Bolsa Familia), Costa Rica (Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares), Guatemala (Ley de Desarrollo Social), Honduras (Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza), México (Ley General de Desarrollo Social), y Perú (Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social).¹⁵

Por su parte, el Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados¹⁶, además de coincidir con Miguel Székely en la identificación de las leyes de Costa Rica, Guatemala y México, advierte que en Chile, Ecuador y Panamá existen leyes que establecen un sistema de desarrollo social, aunque sus leyes tienen diferentes denominaciones y objetivos. En el cuadro 4 se presenta el análisis de la legislación nacional vinculada al desarrollo social en diferentes países de América Latina.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Servicio de Investigación y Análisis, "Desarrollo Social. Estudio Teórico-Conceptual, de Derecho Comparado a Nivel Internacional y Estatal, y de las iniciativas presentadas en la LIX Legislatura". Documento de trabajo núm. SPI-ISS-10-07, México, Cámara de Diputados, 2007.

Cuadro 4. Legislaciones nacionales de política social en América Latina

País	Nombre de la ley	Objetivo principal	Sujetos comprendidos	Políticas que promueve	Derechos contemplados
Brasil	Ley que regula el presupuesto y las funciones del Programa Bolsa Familia	Unificar los procedimientos de gestión y ejecución de las acciones de transferencia de renta del Gobierno Federal, especialmente del Programa Nacional de Renta Mínima vinculado a la Educación (Bolsa Escuela), el Programa Nacional de Acceso a la Alimentación (PNAAL), el Programa Nacional de Renta Mínima vinculado a la Salud (Bolsa Alimentación), el Programa Auxilio-Gas y el Catastro Único del Gobierno Federal.	Hogares en situación de pobreza extrema, mujeres embarazadas, madres lactantes, niños, familias y adolescentes	Programa Bolsa Familia	Derecho al bienestar y a vivir en un entorno familiar y a recibir un trato adecuado Derecho a la salud Derecho a la educación
Chile	Ley 19.949 que crea el Sistema de Protección Social Chile Solidario	El Sistema de Protección Chile Solidario es una estrategia gubernamental orientada a la superación de la pobreza extrema con el objetivo de atender a familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad.	Población en situación de extrema pobreza	Sistema de Protección Chile Solidario	Igualdad, salud, vivienda, educación, trabajo y seguridad social
Costa Rica	Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), es un organismo público que administra los recursos para facilitar la inclusión social y la eliminación de la pobreza en Costa Rica	Personas que viven en condición de pobreza, trabajadores de bajos ingresos, estudiantes de una institución de educación superior	Plan Vida Nueva y Plan Nacional para la Superación de la Pobreza y Desarrollo de las Capacidades	Derechos y libertades civiles Derecho al bienestar y a vivir en un entorno familiar y a recibir un trato adecuado Derecho a la salud Derecho a la educación
Ecuador	Ley del Consejo de Planificación del Desarrollo social y Económico	Diseñar la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Pobreza; coordinar, dar seguimiento y evaluar su implementación de manera intersectorial y articulada entre niveles de gobierno, generando eficiencia y eficacia.	Personas en situación de pobreza y residentes de zonas rurales	Unidades Educativas del Milenio Política de Desarrollo Humano	Igualdad, salud, vivienda, educación, trabajo y seguridad social
Guatemala	Ley de Desarrollo Social	Crear un marco jurídico que permita implementar los procedimientos legales y de políticas públicas para llevar a cabo la promoción, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones encaminadas al desarrollo humano y su entorno, con énfasis en los grupos de especial atención.	Indígenas, mujeres, niños y adolescentes, discapacitados, adultos mayores, mujeres, personas en situación de pobreza, residentes de zonas rurales	Mi bono seguro Plan de Acción del Pacto Hambre Cero Política de Subsidios Familiares	Derecho al bienestar y a vivir en un entorno familiar y a recibir un trato adecuado Derecho a la salud Derecho a la educación

Vigencia de la Ley General de Desarrollo Social. Áreas de mejora y propuestas de modificación

País	Nombre de la ley	Objetivo principal	Sujetos comprendidos	Políticas que promueve	Derechos contemplados
Honduras	Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza	Fomentar la acumulación de capital humano en las familias pobres y disminuir los niveles de marginación social mediante el aumento de la eficiencia del gasto público	Niños, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, pueblos indígenas, afrohondureños, mujeres y migrantes	Fondo Hondureño de Inversión Social Programa de bienestar familiar y desarrollo comunitario	Derecho al bienestar y a vivir en un entorno familiar y a recibir un trato adecuado Derecho a la salud Derecho a la educación
México	Ley General de Desarrollo Social	Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución y establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social	Aquellas personas que forman parte de la población atendida por los programas de desarrollo social	Programa Prospera Educación Básica Sin Fronteras Política Seguro Médico para una Nueva Generación Programa de atención a Familias y Población Vulnerable	Igualdad, equidad, alimentación, salud, vivienda, educación, medio ambiente sano, no discriminación, trabajo y seguridad social
Panamá	Ley que crea el Consejo Nacional para el Desarrollo Social	Hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones relativas a las políticas sociales dirigidas a los grupos de atención prioritaria, dentro del contexto de la familia y la comunidad.	Población panameña en situación de extrema pobreza registrada en el "Mapa de la pobreza y en los estudios de vulnerabilidad"	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional Programa de Protección Social Programa de Salud Integral de Niñez y Adolescencia	Derechos y libertades civiles Derecho al bienestar y a vivir en un entorno familiar y a recibir un trato adecuado Derecho a la alimentación
Perú	Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	Determinar y regular el ámbito, estructura orgánica básica, competencia y funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, que forma parte del Poder Ejecutivo y que constituye un pliego presupuestal con autonomía administrativa y económica,	Hombres, mujeres, niños, personas de la tercera edad, personas en situación de pobreza extrema o discriminadas y excluidas.	Estrategia Nacional "Incluir para Crecer" Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres "Juntos" Programa Integral Nacional para el Bienestar familiar	Igualdad, equidad, alimentación, salud, vivienda, educación, no discriminación, trabajo y seguridad social

Fuente: Elaboración propia con datos de Miguel Székely, "Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina", en Rolando Franco y Miguel Székely (coords.) Institucionalidad social en América Latina, Santiago de Chile, CEPAL, 2010 y Servicio de Investigación y Análisis, "Desarrollo Social. Estudio Teórico-Conceptual, de Derecho Comparado a Nivel Internacional y Estatal, y de las iniciativas presentadas en la LIX Legislatura". Documento de trabajo núm. SPI-ISS-10-07, México, Cámara de Diputados, 2007.

3. Principales fortalezas de la Ley General de Desarrollo Social

a) Claridad y coherencia en sus objetivos

En el artículo 1 se establece que esta Ley tiene como objeto garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales y señalar las obligaciones del gobierno en esta materia, así como los principios de la política nacional de desarrollo social. También se tiene como objetivos establecer el Sistema Nacional de Desarrollo Social y las competencias de los actores involucrados, así como los mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas sociales. Otros de los objetivos de la Ley son fomentar el sector social de la economía, la participación social y la denuncia popular.

b) Elementos primordiales

Existen en la Ley ciertos elementos de particular relevancia para la concepción de la política nacional de desarrollo social, los cuales se describen a continuación:

Derechos sociales

Se establecen los derechos para el desarrollo social, dentro de los cuales se encuentran: 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. Asimismo, se establece que toda persona tiene derecho a participar y beneficiarse de los programas de desarrollo social y que aquellas personas en situación de vulnerabilidad tienen derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja.

Política Nacional de Desarrollo Social

Se establece que habrá una Política Nacional de Desarrollo Social, que tendrá como sus objetivos el disfrute de los derechos sociales, individuales y colectivos; el acceso a los programas de desarrollo social; el desarrollo económico; la igualdad de oportunidades; la mejora en el ingreso y en su distribución; un desarrollo regional equilibrado; y la participación social. La política nacional, deberá incluir al menos las siguientes vertientes:

- I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación
- II. Seguridad social y programas asistenciales
- III. Desarrollo Regional
- IV. Infraestructura social básica
- V. Fomento del sector social de la economía

Actores involucrados en la política nacional de desarrollo social

La Ley conforma el llamado Sistema Nacional de Desarrollo social, cuya coordinación estará a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y que involucra a una diversidad de actores con sus respectivas competencias. Dentro del Sistema, se encuentran tres órganos colegiados que buscan incorporar en la política nacional de desarrollo social una visión plural y horizontal. A continuación se describen los principales actores y sus competencias más relevantes:

Sedesol.- Es la instancia coordinadora del Sistema y contará con la concurrencia de las dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones sociales. A la Sedesol se le encomienda el diseño y ejecución de las políticas generales de desarrollo social.

Entidades federativas.- Deberán establecer un sistema de planeación del desarrollo social en congruencia con los principios nacionales y deberán normar en la materia a través de sus legislaturas. Dentro de sus competencias se encuentran la formulación del programa estatal de desarrollo social, así como el convenir y concertar acciones y programas sociales con diversos actores.

Municipios.- Deberán formular, aprobar y aplicar sus propios programas de desarrollo social, los cuales deberán estar en concordancia con los de las entidades federativas y el del gobierno federal. Asimismo, los municipios tienen la atribución de coordinar acciones con su entidad y otros municipios y ejercer los fondos y recursos federales de manera adecuada.

Comisión Nacional de Desarrollo Social.- Instrumento de coordinación entre dependencias federales, dependencias de desarrollo social en las entidades federativas, asociaciones municipales y las Comisiones de desarrollo social del Congreso. El objetivo de la Comisión Nacional es consolidar la integralidad y el federalismo con las instancias que en ella participan.

Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social.- 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. Estará integrada por los titulares de las secretarías de Desarrollo Social, quien lo presidirá; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública; Salud; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; la Función Pública; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria y Turismo.

Consejo Consultivo de Desarrollo Social.- Órgano consultivo de la Sedesol, de participación ciudadana y conformación plural, que tendrá por objeto analizar y proponer programas y acciones que inciden en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social. Estará conformado por consejeros de los sectores privado y social, así como de los ámbitos académico profesional, científico, y cultural vinculados con el desarrollo social.

Gasto social

Esta es una de las características que se ha considerado de mayor trascendencia en la Ley. Lo anterior se debe a que al establecer especificaciones para determinar el gasto destinado a los programas sociales, se dota de una mayor importancia a esos programas y se blindan de posibles recortes originados por circunstancias emergentes. Esto se logra debido a que la Ley determina que el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior y que ese gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del Producto Interno Bruto. En cuanto al gasto social, también se establece que el gasto social per cápita no será menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior.

Medición de la pobreza

Como se mencionó anteriormente, el establecimiento de la medición oficial de la pobreza es otro de los puntos fuertes de la Ley. En esta norma, se da la obligación al (Coneval) para establecer los lineamientos y criterios para definir, identificar y medir la pobreza, los cuales serán de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social. Un punto que fortalece este precepto es que desde la Ley se determinan los criterios mínimos que deberá contener la concepción de la pobreza en México, los cuales son:

- I. Ingreso corriente per cápita
- II. Rezago educativo promedio en el hogar
- III. Acceso a los servicios de salud
- IV. Acceso a la seguridad social
- V. Calidad y espacios de la vivienda
- VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda
- VII. Acceso a la alimentación
- VIII. Grado de cohesión social
- IX. Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada

Cabe señalar que la fracción IX, fue agregada a la medición de la pobreza en el año 2013.

Evaluación de la política de desarrollo social

Uno de los preceptos de la Ley que ha tomado mayor importancia dentro de la política nacional de desarrollo social fue la creación del Coneval, organismo al que se encomendó la responsabilidad de evaluar la política de desarrollo social, revisando periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, sus metas y acciones, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

Como se ha visto a través de este apartado, la Ley General de Desarrollo Social es un documento normativo de suma importancia en el país, puesto que establece un marco sólido para las políticas y programas de desarrollo social en México. Sin embargo, existen algunas áreas de oportunidad y algunos preceptos que es necesario revisar, ya que actualmente la Ley no es clara en todos sus conceptos, o algunos de ellos han perdido su vigencia o simplemente es necesario fortalecerlos. En el siguiente apartado se describirán algunas de las que se considera pueden representar debilidades en la Ley, para que más adelante, se propongan algunas alternativas para corregirlas.

4. Principales debilidades de la LGDS que deben corregirse

Para una mejor comprensión, el presente análisis del diseño de la Ley se dividirá en cuatro grandes temáticas que abarcan elementos comunes y permiten clasificar las que se consideran áreas de oportunidad en la Ley. Dichas áreas de oportunidad se han clasificado en los siguientes grupos temáticos: 1) Marco conceptual; 2) Organización de la política nacional de desarrollo social; 3) Instrumentos de información; y 4) Elementos a clarificar o fortalecer.

Marco Conceptual

A pesar de que la Ley General de Desarrollo Social provee por primera vez un marco conceptual a la política de desarrollo social en México, existen imprecisiones y conceptos que no son claros, se contradicen, o cuyo uso es inadecuado. A continuación se analizarán algunos de los problemas conceptuales que se encuentran actualmente en la Ley:

a) Conceptos no definidos

Una de las omisiones que pueden considerarse más notables de la Ley, es la falta de definición de dos conceptos fundamentales: **desarrollo social y programa social**. En la Ley se establecen los principios rectores, los derechos y las vertientes que debe contener la política nacional de desarrollo social, sin embargo, en ningún artículo de la Ley se define qué

se considera por desarrollo social. Esto genera diversas complicaciones en la práctica y en la ejecución de las acciones y programas de desarrollo social, debido a que la normatividad no establece ni delimita qué sectores, dependencias o características pueden o deben ser considerados como de desarrollo social.

La primer complicación de la falta de definición de lo que se considera como desarrollo social, es la asignación de responsabilidades y atribuciones. Si bien la Ley menciona algunas dependencias relacionadas con el desarrollo social, no queda claro cuál es la responsabilidad que cada una de ellas debe tener en la definición, ejecución y resultados de la política social, por lo que en la práctica, el desarrollo social se ha mantenido como un concepto sumamente ligado a las Secretarías de Desarrollo Social, ya sea en el ámbito federal o estatal.

De este modo, aunque la Ley busca darle un carácter multisectorial al desarrollo social, al no definir responsabilidades que vayan más allá de las atribuciones comunes de las secretarías de desarrollo social, otras dependencias que tienen responsabilidades de suma incidencia en el desarrollo social, por lo general, quedan fuera del escrutinio público y, peor aún, quedan fuera de la planeación para el desarrollo social. De este modo, por ejemplo, dependencias con mucho peso para fomentar el desarrollo social, como lo son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Economía y sus equivalentes a nivel local, parecieran estar disociadas de la responsabilidad de ejecutar políticas que impulsen el desarrollo social.

Por lo anterior, al enfocarse el concepto de desarrollo social hacia una sola entidad responsable, se ha originado también que **el desarrollo social sea equiparado únicamente con el combate a la pobreza**, lo cual en sí mismo crea una contradicción sobre quiénes son sujetos de la Ley. Hacer sinónimos al desarrollo social y al combate a la pobreza no permite delinear de manera clara cuáles deberían ser los objetivos de los programas sociales y, por lo tanto, en muchos casos el fomento al desarrollo social se ha entendido (y ejecutado) como programas que buscan paliar los efectos de la pobreza, pero no como aquellos programas que podrían ayudar a las personas a salir de la misma.

Por otra parte, en la Ley, a pesar de que se habla del diseño y ejecución de programas sociales, **no se establecen las características mínimas** para que un programa sea considerado como tal. Dado que los derechos enumerados en la Ley abarcan un amplio rango, desde la educación y la salud, hasta el trabajo y el medio ambiente, la delimitación de lo que puede ser un programa social no es particularmente sencilla. Al igual que con la falta de definición de desarrollo social, al no establecerse lo que se considera como un programa social, en la práctica se ha asumido que los programas sociales son aquellos implementados por las Secretarías de Desarrollo Social tanto federal como estatales, lo que ha significado que se excluya de lo "social" a programas y acciones que tienen que ver con cuestiones

productivas y de generación de ingreso. La falta de claridad sobre lo que es un programa social genera complicaciones que frenan el cumplimiento de otros preceptos de la Ley, como el relativo al gasto social y a la conformación del padrón único de personas beneficiarias.

Como es de esperarse, si no existe una definición de lo “social”, tampoco queda claro qué se debe considerar como gasto social. La Ley establece que el gasto social no podrá ser inferior en términos reales al del año fiscal anterior, pero al no poder cuantificar cuáles son los programas sociales, no es posible determinar si dicho precepto en la Ley se cumple a cabalidad. En cuanto al padrón único de personas beneficiarias, elemento esencial para la transparencia y eficacia de la política social, al no existir criterios mínimos, homogéneos y obligatorios de lo que debe entenderse por un programa social, **no ha sido posible generar una sola base de datos que contenga variables que agrupen los programas federales, estatales y municipales** y que permita su comparación para verificar si existen duplicidades o complementariedades y sinergias entre programas. Al no poder establecerse comparaciones precisas y en tiempo real entre programas y órdenes de gobierno, se pierde oportunidad en la revisión de la eficiencia en el gasto y la eficacia de la política social nacional.

Es importante resaltar que si bien no hay una definición clara de lo que debe considerarse por desarrollo social y por programa social, existen diversos ejercicios que se han llevado a cabo para tratar de operacionalizar ambos conceptos. El Coneval ha concretado algunas herramientas para acercarse a una medición del desarrollo social. Una de las primeras herramientas que ha utilizado el Coneval es el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el cual tiene como propósito dar cuenta del desempeño de las acciones y los programas que conforman la política nacional de desarrollo social. En este Informe (que se ha publicado en 2008, 2011, 2012, 2014) se presenta un análisis basado en los hallazgos de evaluaciones a programas, acciones y políticas de desarrollo social, así como en los instrumentos de medición de la pobreza. Los programas y acciones que se analizan en este documento, y los cuales conforman la política de desarrollo social, son aquellos programas que inciden de alguna manera en los derechos sociales marcados por la Constitución y por la Ley. De esta manera, el Informe del Coneval equipara la política de desarrollo social con aquellos programas que buscan el cumplimiento de los derechos sociales de la población.¹⁷

Bajo ese mismo tenor, el Coneval se ha dado a la tarea de realizar una agrupación lógica de programas y acciones consideradas de desarrollo social. Existen tres inventarios que el Coneval ha desarrollado, uno federal, uno estatal y otro municipal, los cuales buscan

¹⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2014”, México, Coneval, 2014. En: www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf (consultado el 21 de julio de 2015).

sistematizar en una base datos información sobre los programas que se implementan para mejorar la toma de decisiones de los servidores públicos en materia de planeación, gestión y evaluación de las políticas públicas.¹⁸ El Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social contiene datos de los programas y acciones de desarrollo social de 2009 a 2013, articulados con base en los derechos sociales y presentados a partir de ejes de diferenciación básicos como el área de residencia de la población beneficiada, el tipo de apoyo que se entrega, la etapa del ciclo de vida a la que se dirigen o el grupo de atención en el que se enfocan (Inventario federal).

El Inventario de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social (Inventario Estatal) integra y sistematiza información relevante de los programas sociales y las acciones de desarrollo social que las 32 entidades federativas operaron a través de dependencias o entidades locales, con presupuesto estatal por ejercicio fiscal. Este inventario también se encuentra organizado con base en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico y sus aspectos generales son los datos generales del programa o la acción; los documentos de origen en los que se identificó el programa o acción, la normatividad que rige la operación del programa o acción y las características del programa o acción. En cuanto al inventario de programas a nivel municipal, el Coneval lo denomina como un Inventario Exploratorio de Programas y Acciones Municipales de Desarrollo Municipal, ya que es una base de datos que a partir de un estudio exploratorio, integra y sistematiza información relevante de los programas sociales y las acciones de desarrollo social que los municipios operaron, principalmente, con presupuesto municipal. Este inventario se encuentra organizado igual que el inventario estatal.

Es posible ver que el Coneval ha hecho un esfuerzo por aportar una mayor claridad a lo que se considera como un programa social y lo que se define como política de desarrollo social, sin embargo, es importante señalar que operacionalizar un concepto no es lo mismo que definirlo. Es decir, tanto el Informe como los inventarios sistematizan y ordenan la información existente, pero no la norman. Por ejemplo, la política de desarrollo social no puede definirse de acuerdo a los programas que la conforman, sino que debe de contar en sí misma con características particulares y directrices mínimas que deben de regir el diseño y ejecución de esos programas y acciones, y no al revés. Del mismo modo, aunque el inventario es una herramienta muy valiosa para la política pública, es de notarse que agrupar a los programas de acuerdo a los derechos sociales, no necesariamente aporta una definición más clara de lo que es un programa social.

¹⁸ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, "Inventario de programas sociales en México", México, Coneval, 2015. En: www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/default.aspx (consultado el 21 de julio de 2015).

Dentro de los criterios que el Coneval utiliza para incorporar a los programas dentro de su inventario se encuentran el que se identifiquen los programas con las claves presupuestales S (reglas de operación) o U (otros programas de subsidios) y las acciones, por las claves presupuestales E (prestación de servicios públicos) o B (provisión de bienes públicos), que pertenezcan a los ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación de Hacienda; Salud; Educación; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Economía; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Desarrollo Social y Seguridad Social. Entre las acciones y programas de estos ramos, se hacen algunas excepciones como acciones judiciales, prestaciones a trabajadores, servicios funerarios, centros y servicios de geología, entre otros. Sin embargo, dicha clasificación todavía deja algunos huecos en la definición, ya que se encuentran programas cuyo aporte al desarrollo social no queda claro (o inciden de manera muy tangencial, por lo que no necesariamente serían programas de desarrollo social) como lo son programas para la investigación científica y desarrollo tecnológico, de apoyo a instancias estatales de cultura, mantenimiento de patrimonio a la nación, capacitación técnica y gerencial de recursos humanos, entre otros.

De esta manera, aunque las herramientas existentes de clasificación de programas sociales ligadas a los derechos sociales arroja más luz sobre la política social, se considera conveniente seguir en el camino hacia una definición específica de desarrollo social y de programa social para que éstas rijan el tipo de intervenciones deseables.

Conceptos contradictorios

Como se mencionó en el inciso anterior, uno de los problemas de la Ley derivado de la falta de definición de lo que implica el desarrollo social, es la contradicción respecto a quiénes son los sujetos de la Ley General de Desarrollo Social. La LGDS establece que **todas las personas tienen derecho al desarrollo social**, por lo que en principio, se asume que la Ley tiene por objeto a todas las personas. Es decir, se habla de la universalización de derechos. Sin embargo, la Ley también hace referencia a que **las personas en situación de vulnerabilidad tendrán acceso a los programas de desarrollo social**, lo cual habla de políticas focalizadas condicionadas a la situación de pobreza, vulnerabilidad o marginación. Así, la Ley establece contradictoriamente que todas las personas tienen derecho al desarrollo social, pero solo aquellas en situación de vulnerabilidad o pobreza pueden acceder a los programas de desarrollo social. Como lo establece Boltvinik (2006) en su análisis, la Ley General de Desarrollo Social genera confusión entre los sujetos de derecho universal y aquellos sujetos de derechos condicionales.¹⁹

¹⁹ Julio Boltvinik, "La Ley General de Desarrollo Social. Génesis, logros, limitaciones y riesgos", en Gerardo Ordóñez y Enrique Valencia (coords.), Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México, Tijuana y Guadalajara, COLEF, ITESO, UdG, 2006.

Las debilidades del marco conceptual en la Ley vuelven a manifestarse en este debate, ya que nuevamente se encuentra la decisión de establecer si el desarrollo social es equivalente a la situación de pobreza, o si la pobreza es solo una consecuencia de la falta de un desarrollo social integral. Es decir, la LGDS no define adecuadamente si el combate a la pobreza es el propósito de la política nacional de desarrollo social, o si la política de desarrollo social se refiere al fomento del bienestar en general y que como tal, uno de sus objetivos principales será el combate a la pobreza, pero no es su sinónimo.

Esclarecer esta contradicción es de particular importancia cuando se habla de una política social basada en derechos. La Ley General de Desarrollo Social busca establecer la exigibilidad de los derechos sociales, los cuales son universales y de acceso irrestricto para todas las personas. Sin embargo, **es importante que el acceso a los derechos sociales no sea confundido con el derecho al acceso a un programa social**. Esto es, toda persona tiene derecho al acceso a la alimentación, pero no toda persona tendrá derecho, por ejemplo, al Programa de Apoyo Alimentario. La Ley debe dejar conceptualmente clara la diferencia, pero actualmente no lo hace. Del mismo modo, respecto a las garantías para gozar de los derechos sociales, la Ley **no es clara en cuanto a qué se definirá por tener acceso a un derecho social**. Es decir, la Ley solo establece que las personas deberán tener acceso a los derechos sociales, pero no se establece el piso mínimo de dignidad que el Estado debe garantizar para el cumplimiento de dichos derechos. Lo anterior tiene que ver con la interdependencia de los derechos humanos, puesto que no es aceptable, por ejemplo, incrementar el número de empleos, a costa del derecho a la seguridad social.

Es de suma importancia el fortalecer la distinción entre los derechos universales y los derechos condicionales, ya que los primeros son inalienables y los segundos pueden constituir una herramienta para llegar a aquéllos. Esto es, los derechos condicionales son aquellos para los cuales se necesita cumplir con ciertos requisitos para acceder a ellos, ya que por lo general, su otorgamiento está sujeto a restricciones de cobertura, presupuestales o por prioridades de atención. Como ejemplo de la diferencia de los derechos universales versus los derechos condicionales se pueden analizar algunas políticas públicas con las que cuenta la Sedesol, dependencia que de acuerdo a la Ley es la coordinadora de la Política Nacional de Desarrollo Social.

Según el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, la Sedesol debe trabajar en acciones que fortalezcan la consecución de los siguientes derechos: alimentación, salud, educación, vivienda (en cuanto a calidad, espacios y servicios básicos), seguridad social, no discriminación y trabajo (ingreso). Las herramientas con las que cuenta la Sedesol para lograr lo anterior son programas sociales sujetos a un presupuesto determinado y que por lo tanto, deben establecer criterios para seleccionar, de un universo potencial, a un universo

posible de personas beneficiarias. Para ilustrar lo anterior, se presenta en el cuadro 5 un ejemplo de programas a cargo de la Sedesol relativos a algún derecho social:

Cuadro 5. Ejemplo de derechos universales vs. condicionales

Derecho Universal	Alimentación	Bienestar económico	Seguridad Social
Carencia del derecho	27.4 millones de personas	60.6 millones de personas	71.8 millones de personas
Programa (herramienta para eliminar la carencia)	Abasto Social de Leche	Programa de Opciones Productivas	Programa de Pensión para Adultos Mayores
Criterios de atención (Derecho Condicional)	Personas pertenecientes a hogares cuyo ingreso está por debajo de la Línea de Bienestar, y que pertenece a cualquiera de los siguientes grupos: niños y niñas de 6 meses a 12 años de edad, mujeres adolescentes de 13 a 15 años, mujeres en periodo de gestación o lactancia, mujeres de 45 a 59 años, enfermos crónicos y personas con discapacidad, adultos de 60 y más años.	Personas, cuyos ingresos están por debajo de la línea de bienestar integradas en grupos sociales u organizaciones de productoras y productores que cuenten con iniciativas productivas y que habitan en a) Las Zonas de Atención Prioritaria Rurales; b) Los municipios catalogados como predominantemente indígenas; c) Las localidades de alta y muy alta marginación con una población hasta de 14,999 habitantes, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja.	Adultos mayores de 65 años y más de edad que no cuentan con pensión contributiva mayor a \$1,092 pesos
Población potencial (cumple con el criterio de atención)	26,751,152 personas	6,054,900 personas	6,289,174 personas
Presupuesto	\$1,166,413,784	\$444,587,511	\$42,515,567,727
Población atendida (restricción presupuestal)	6,443,167 personas	12,411 personas	5,257,160 personas

Fuente: Programa Sectorial de Desarrollo Social; Cobertura de las poblaciones Potencial, Objetivo y Atendida de programas sujetos a Reglas de Operación, www.transparenciapresupuestaria.gob.mx; Análisis Funcional Programático Económico, www.apartados.hacienda.gob.mx; Medición Multidimensional de la Pobreza 2012, www.coneval.gob.mx

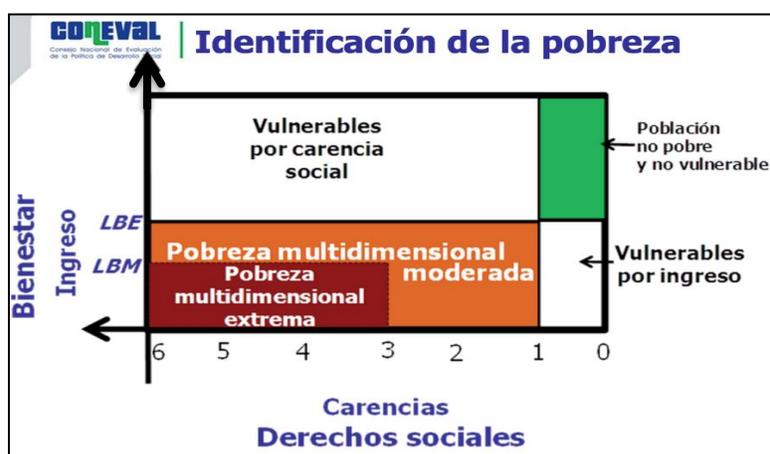
Como lo muestra el cuadro anterior, los programas presupuestarios pueden estar dirigidos a aquellas personas que por diversas condiciones no han podido ejercer completamente sus derechos sociales. Sin embargo, como los programas presupuestarios están sujetos a los recursos que se les asignan cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación, éstos necesariamente tienen que establecer criterios de atención para priorizar a aquellas personas que se encuentran en la situación más vulnerable. En este caso, por ejemplo, es remarcable notar que es indispensable crear marcos de análisis, selección y cuantificación para poder diseñar programas y acciones que vayan cerrando las brechas en las carencias.

En el Cuadro 5 se puede observar que en el país existen casi 72 millones de personas que tienen carencia por acceso a la seguridad social, y de éstos, el Programa Pensión para Adultos Mayores solo está diseñado para atender a personas mayores a 65 años que no reciben una pensión de la cantidad señalada. Para recibir el apoyo del programa estos adultos mayores tienen que comprobar que cumplen con los criterios establecidos, por lo que no se alcanza la atención del 100% de las personas con carencia de seguridad social. De esta manera, es relevante establecer una diferenciación clara entre los derechos universales y los condicionados, ya que esto puede implicar diferencias en las responsabilidades y obligaciones de gobierno y ciudadanía.

b) Terminología

En la Ley se utilizan tres conceptos para caracterizar a las personas en situación de desventaja socioeconómica, los cuales al parecer **se usan de manera indistinta: pobreza, vulnerabilidad y marginación**. Como se mencionó anteriormente, la Ley se publicó en 2004, pero fue hasta el 16 de junio de 2010 que se publicaron los Lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza, los cuales determinan cómo se llevará a cabo la medición multidimensional de la pobreza con las variables que mandata la Ley. En esta definición oficial, el concepto de pobreza y vulnerabilidad no son equivalentes. De acuerdo con dichos Lineamientos, una persona se encuentra en situación de pobreza cuando cuenta con un ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y tiene al menos una carencia social. Por el contrario, los Lineamientos consideran que una persona es vulnerable por carencia social cuando presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar, o bien, se es vulnerable por ingresos si la persona no presenta carencias sociales pero su ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar. La diferencia entre la definición de pobreza y la de vulnerabilidad puede verse en el siguiente esquema:

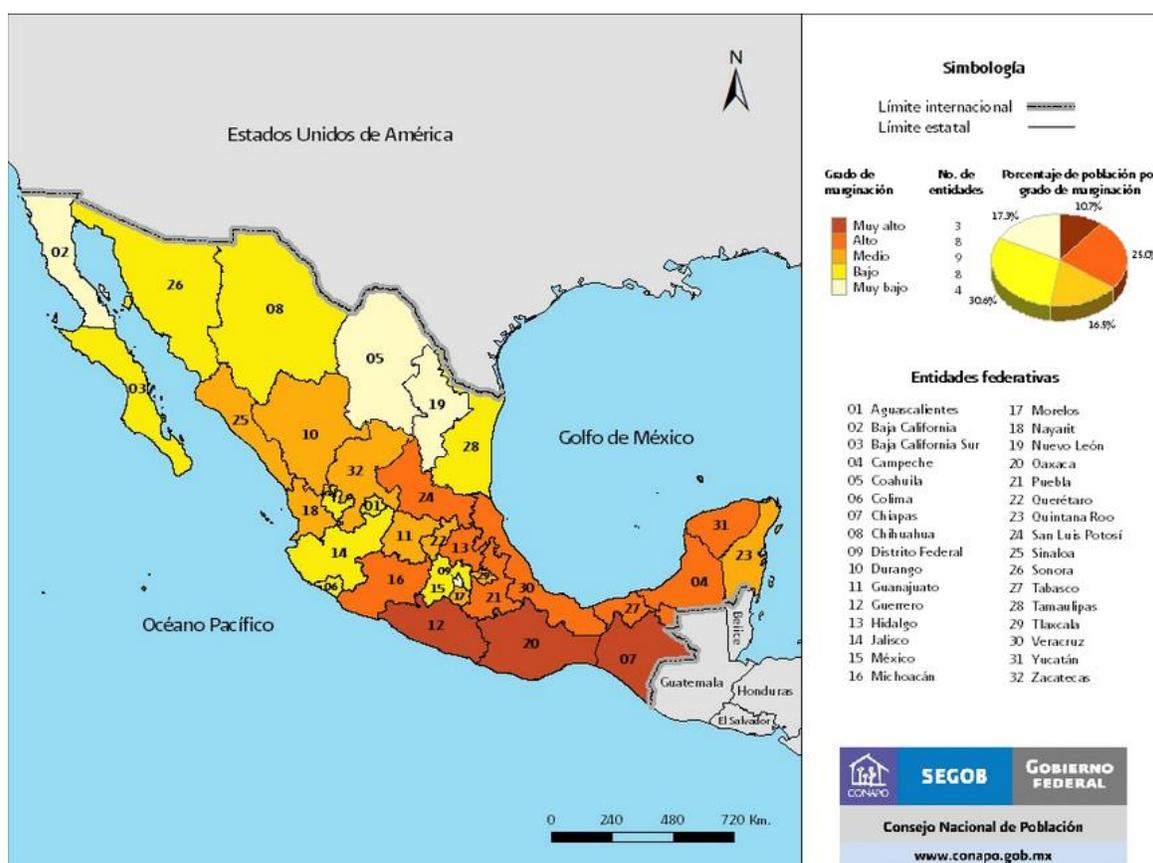
Esquema 1. Medición multidimensional de la pobreza



Fuente: www.coneval.gob.mx

Del mismo modo, existen algunas diferencias entre el concepto de marginación y el de pobreza. El concepto de marginación se utiliza desde el año 1990, siendo un índice elaborado con objetivos de uso territorial. El Índice de Marginación es una medida resumen que permite diferenciar entidades y municipios del país según el impacto global de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas. El índice de marginación contribuye a identificar las disparidades territoriales que existen entre las entidades federativas y los municipios del país, clasificándolos en una escala de cinco valores: Muy Alta, Alta, Media, Baja, y Muy Baja marginación.

Esquema 2. Grado de Marginación por Entidad Federativa, 2010



Fuente: Índice De Marginación por Entidad Federativa y Municipio 2010, www.conapo.gob.mx

De lo descrito anteriormente se puede apreciar que la medición de la marginación se ha utilizado con un énfasis territorial y ordinal, mientras que la medición de la pobreza busca concentrarse en el nivel hogar o nivel persona para identificar con mayor precisión la

incidencia de cada carencia. Por estas diferencias resulta importante que en la Ley no se usen los conceptos de pobreza, vulnerabilidad y marginación como aparentes sinónimos.

No obstante, más que una simple revisión en el uso de la terminología empleada en la Ley, lo que se hace más relevante es una revisión a las diferentes metodologías y parámetros para medir básicamente el mismo concepto de pobreza. Es decir, **se hace patente la necesidad de revisar cuál es el valor agregado de cada uno de estos conceptos y de su medición.** Lo anterior toma particular relevancia si se considera que los criterios de marginación, pobreza y rezago social son conceptos que se utilizan por los programas presupuestarios para focalizar a quién o en dónde darán sus apoyos. Por ejemplo, en el siguiente cuadro se muestran diferentes programas, sus criterios de focalización y su cobertura:

Cuadro 6 Criterios de focalización de programas sociales a cargo de Sedesol

Programa	Población objetivo	Criterio
Programa de Estancias Infantiles	Madres, padres solos, tutores o principales cuidadoras(es) que trabajan, buscan empleo o estudian, cuyo ingreso per cápita estimado por hogar no rebasa la Línea de Bienestar y declaran que no tienen acceso a servicios de cuidado y atención infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios, y que tienen bajo su cuidado al menos un(a) niño(a) de entre 1 y hasta 3 años 11 meses de edad, o entre 1 y hasta 5 años 11 meses de edad, en casos de niñas(os) con alguna discapacidad.	Pobreza
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	Localidades ubicadas en los municipios que integran las Zonas de Atención Prioritaria rurales, así como las localidades de muy alta y alta marginación ubicadas en los municipios de media marginación.	Marginación
Programa de Opciones Productivas	Personas cuyos ingresos están por debajo de la línea de bienestar integradas en grupos sociales u organizaciones de productoras y productores que cuenten con iniciativas productivas y que habitan en: a) las Zonas de Atención Prioritaria Rurales. b) Los municipios catalogados como predominantemente indígenas, de acuerdo a los criterios establecidos por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. c) Las localidades de alta y muy alta marginación con una población hasta de 14,999 habitantes, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja.	Pobreza Marginación
Seguro de Vida para Jefas de Familia	Jefas de familia en situación de vulnerabilidad social.	Pobreza

Fuente: Reglas de operación de los programas señalados

Organización en la Política Nacional de Desarrollo Social

Una de las principales aportaciones de la Ley General de Desarrollo Social se encuentra en el Título donde se establece el Sistema Nacional de Desarrollo Social. Este Sistema resalta la importancia de las políticas intergubernamentales, establece responsabilidades para la federación, las entidades federativas y los municipios, y también crea tres órganos colegiados cuyo propósito es fomentar y formalizar los acuerdos entre la federación, los gobiernos locales, así como también entre la academia y la sociedad civil organizada.

No obstante, a pesar de la importancia del Sistema Nacional de Desarrollo Social, existen diversas cuestiones en su diseño que no han permitido que en la práctica el Sistema sea efectivo y que asegure la participación de diversos actores.

a) Responsabilidades de las entidades federativas y de los municipios

Si bien un acierto de la Ley es que asigna responsabilidades tanto a entidades federativas como a los ayuntamientos, es de notarse que dichas **competencias resultan de poca envergadura para los gobiernos locales**. En el caso de las entidades federativas, de siete atribuciones establecidas, una se refiere a formular y ejecutar el programa estatal de desarrollo social, tres se refieren a convenir acciones y programas, otra a informar sobre sus acciones y las restantes se refieren a fomentar la participación social y ejercer los fondos y recursos federales de acuerdo a lo que estipulen las leyes. De esta manera, las atribuciones de las entidades federativas son de bajo calibre, pues quedan dibujadas como un actor social que solo se encarga de realizar convenios con otros actores sociales y no como un ente activo y responsable del cauce del desarrollo social. En el mismo sentido también se encuentran las atribuciones de los ayuntamientos, a los que también se les mandata elaborar programas municipales de desarrollo social, o sus responsabilidades son las de coordinar y concertar acciones, fomentar la participación social y ejercer los fondos y recursos federales de acuerdo a lo que mandata la normatividad.

Queda de manifiesto que la Ley dota de un rol débil a los gobiernos locales, pues no parece atribuirles a ellos gran parte de la responsabilidad para incrementar el conocimiento, diseñar e implementar acciones y medir sus propios resultados para detonar y dar cauce al desarrollo social desde lo local. También se les otorga una figura pasiva en cuanto al ejercicio de los fondos y recursos federales, pues solo se mandata que se cumpla con la normatividad y se informe a la Sedesol del avance de las acciones, pero no se establece claramente cómo debe planearse, diseñarse y ejecutarse las acciones con fondos federales para que éstas tengan una verdadera incidencia en la política nacional de desarrollo social. De esta manera, **la Ley queda sin asignar responsabilidades reales que fomenten el rendimiento de cuentas de entidades federativas y municipios**.

Es importante reconocer que en muchos casos, aunque no se establezca normativamente como obligación para las entidades federativas y los municipios, las políticas y acciones que

se desarrollan a nivel federal influyen de manera relevante en las políticas públicas locales. En este sentido, las políticas que se han desarrollado en la federación en materia de regulación a programas sociales y a su evaluación han permeado hacia los otros órdenes de gobierno. De acuerdo al Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas, los gobiernos locales han mejorado paulatinamente tanto en el marco normativo como en la implementación de los instrumentos de planeación y evaluación. Algunos de los resultados más relevantes que muestra este estudio son por ejemplo, que en todas las entidades federativas se identificó la existencia de una Ley de Desarrollo Social o equivalente y que en la mayoría de las entidades se han implementado componentes mínimos normativos que permiten institucionalizar diversos elementos de la política social, como son las cuestiones de monitoreo y evaluación, la creación de padrones de beneficiarios, la creación de programas nuevos y la elaboración de reglas de operación.²⁰

Del informe se desprende que en 2011, por ejemplo, ocho entidades contaban con normatividad para la creación de nuevos programas, mientras que para 2013, 18 entidades ya contaban con ésta. Del mismo modo, la cantidad de entidades que dispusieron de normativa para la elaboración de reglas de operación aumentó en 15 entidades de 2011 a 2013, siendo uno de los puntos en los que más se mejoró en estos años. Asimismo, resalta el hecho de que todas las entidades presentan información sobre el presupuesto asignado a los programas de desarrollo social y todas las entidades tienen un marco normativo que establece el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. En este tema también destaca que todas las entidades establecen el funcionamiento de un área responsable de realizar o coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social, así como sus atribuciones. En ese tenor, de 2011 a 2013, 16 entidades presentaron un avance y treinta establecieron los elementos que esta área debe tener. En la práctica, veintiocho entidades han creado esta área de evaluación.

Sin embargo, el Diagnóstico resalta que si bien en el país se ha mejorado la institucionalidad de la política de desarrollo social a través de la creación de ordenamientos, leyes y criterios normativos a nivel local; en la práctica o no se cumplen a cabalidad o ha habido decrementos en la implementación de evaluaciones, en dar seguimiento a sus resultados o en actualizar los padrones de beneficiarios, entre otros. Dado lo anterior, se reitera la importancia que debería tener que en la Ley nacional se determinen criterios mínimos y definiciones homologadas para que los tres órdenes de gobierno puedan planear, ejecutar y evaluar las políticas públicas de desarrollo social bajo ciertos factores comunes, que serían evaluados bajo los mismos estándares.

²⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, "Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013", México, Coneval, 2013.

b) Órganos colegiados

La creación de los órganos colegiados que integran el Sistema Nacional de Desarrollo Social otorgan legitimidad a la política nacional de desarrollo social en el sentido de que ésta busca no estar dictada de manera unilateral desde la federación, ni desde una sola secretaría de Estado, sino que busca fomentar la participación y opinión de diversos actores sociales y privados.

Los tres órganos colegiados que crea la Ley representan el acercamiento con actores fundamentales que deben no solo estar involucrados en la definición de la política social, sino que tienen responsabilidades y conocimiento suficiente para determinar el rumbo que ésta puede seguir. Sin embargo, a pesar de que en la Ley los órganos colegiados representan herramientas para incrementar la pluralidad de la política social, en la práctica, su instrumentación se ha quedado corta en sus propósitos y sobre todo en su aporte e incidencia.

En cuanto a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, cuyo propósito es que la política de desarrollo social tenga una visión multisectorial, queda de manifiesto en algunos de sus Acuerdos, que de las sesiones no se obtienen propuestas robustas que incidan en la definición o ejecución de la política social, sino que se obtienen Acuerdos que hacen referencia a tomar conocimiento de documentos o a aceptar otros. Por ejemplo, si se revisan algunas de las Actas de la Comisión Intersecretarial de los años 2008 al 2014, se puede observar que los temas a tratar son por lo general los relativos a cumplir los preceptos de la Comisión, como es su instalación, la aprobación del Plan Anual de Trabajo o el calendario de Sesiones. Entre otros temas que también están normados por la Ley, las Actas de la Comisión Intersecretarial hacen referencia a la toma de conocimiento y aprobación del Programa Nacional de Desarrollo Social, el Programa Nacional de Población, el Informe Anual de Impacto de las Políticas Gubernamentales de Precios, Salarios, Crédito y Empleo u otros estudios.²¹

Aún cuando las Acuerdos hacen referencia a la emisión de comentarios a estudios de relevancia para la política social (por ejemplo, algunos referentes a la institucionalidad de los programas o entregas de apoyos en especie para las mujeres embarazadas y en lactancia), es de destacar que las Actas publicadas no contienen algún anexo en el que se pueda conocer o analizar la información que se presenta ante la Comisión Intersecretarial. Esto frena la relevancia de los Acuerdos que se toman en el seno de esta comisión. Asimismo, de

²¹ Dichos acuerdos se publican en el *Diario Oficial de la Federación*. Información disponible en la siguiente página electrónica: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5375476&fecha=11/12/2014 (consultado el 21 de julio de 2015).

las Actas publicadas que fueron revisadas, solo en una de ellas hace referencia específicamente a la designación de responsabilidades para los miembros, instándolos a divulgar los resultados y retos de la política social e instando a la Secretaría de Salud a buscar una solución y presentar avances respecto a los tipos de apoyo de un programa social.²²

Como puede verse, en la Comisión Intersecretarial no se originan propuestas robustas, y esto podría deberse a que es un órgano colegiado entre pares, por lo que los Acuerdos que se toman son aquellos que no imponen obligaciones o restricciones a las Secretarías de Estado que la conforman, ya que como lo establece el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ninguna Secretaría tiene preeminencia sobre otra. Siendo así, aunque la Ley le otorga a la Secretaría de Desarrollo Social la coordinación de la Comisión Intersecretarial, es difícil que ésta tenga el poder de hacer los Acuerdos vinculantes a las otras Secretarías, en particular porque es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que cuenta con una mayor influencia para hacer cambios relevantes a la política social.

Cabe señalar que en el artículo 58 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formulará e integrará el Proyecto de Presupuesto de Egresos con apoyo en los anteproyectos remitidos por las dependencias y entidades. Por ello, las decisiones de política pública son, en su mayoría, dictadas por la SHCP. Del mismo modo, además de la dificultad de regir entre pares para poder llegar a Acuerdos que busquen una mayor incidencia en la política social, el verdadero obstáculo para que en la Comisión Intersecretarial se puedan hacer propuestas relevantes a los programas sociales, radica en que las estructuras burocráticas son en su mayor parte elitistas. Esto es, **las propuestas que se realizan a la política social encuentran poca resonancia en el cambio o modificación a programas sociales**, debido a que la mayoría de los representantes que acuden a las sesiones de la Comisión Intersecretarial no cuentan con la capacidad de decisión para realizar cambios de fondo a la política social, pues éstas siguen siendo decisiones que se toman a muy alto nivel.

Un problema similar enfrenta el **Consejo Consultivo de Desarrollo Social**, el cual es el organismo a través del cual la sociedad civil organizada y la academia pueden presentar propuestas sobre la política de desarrollo social. Sin embargo, al igual que la Comisión Intersecretarial, el Consejo Consultivo no ha tenido una incidencia clara en la política social, prueba de ello, es que este Consejo no ha sesionado desde hace varios años. Existen varios problemas en el diseño del Consejo Consultivo que pueden ser originados por la falta de incidencia de sus propuestas. Uno de esos radica en que **no se especifica**, ni en la Ley ni en

²² *Idem.*

los Lineamientos que regulan el funcionamiento del Consejo Consultivo, **la manera en cómo se selecciona a las organizaciones sociales que participan en el Consejo, ni tampoco se especifican las características** que estas organizaciones deben de tener para poder integrarse al Consejo. Lo anterior, por una parte, ocasiona que no haya transparencia en la elección de las organizaciones de la sociedad civil que pertenecen al Consejo. Por otra parte, al no especificar las características que deben tener las organizaciones de la sociedad civil que participan en el Consejo, muchas de las recomendaciones que se realizan en dicho órgano tienen una variabilidad importante en cuanto a su calidad y su relevancia.

Asimismo, tanto el Consejo Consultivo como la Comisión Intersecretarial comparten dos características que no han abonado a que las propuestas que se realizan en estos órganos hayan logrado una verdadera incidencia en la política social. La primera, es que **no existen mecanismos formales de seguimiento a las propuestas realizadas**. Las propuestas realizadas no son clasificadas por razón de relevancia o factibilidad, y tampoco son asignadas a algún responsable. De este modo, se desconoce cuáles de las propuestas realizadas han sido incorporadas en la política social, además de que muchos de los acuerdos y trabajos siguen siendo enunciativos al no poder implementarse o verse reflejadas en políticas públicas o acciones. Así, a pesar de que estos órganos colegiados representan un ejercicio importante en materia de coordinación intersectorial y participación social, también pueden generar descontento y frustración si hay una falta de resultados visibles de su trabajo o si no hay al menos algún documento de seguimiento que permita conocer las propuestas y cómo se ha decidido su inclusión o no inclusión en la política social.

Por otra parte, las áreas presupuestales de las Secretarías negocian inercialmente el Proyecto de Presupuesto cada año ante la Secretaría de Hacienda, quien a su vez, tampoco cuenta con un mecanismo democrático para negociar con las dependencias los cambios necesarios a los programas sociales con la intervención de las áreas de planeación. Las negociaciones que se llevan a cabo en materia presupuestal, de acuerdo a lo que establece el artículo 7 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, deben darse a través de las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto, únicas instancias facultadas para realizar cualquier trámite y consulta en materia presupuestaria y contable ante la Secretaría de Hacienda; dado este precepto, comúnmente se deja fuera de la negociación presupuestal directa a las áreas de planeación, lo cual es relevante porque en estas áreas se concentra el conocimiento y propuestas en materia de política pública que van más allá del ejercicio y control del gasto, para incidir en el cumplimiento de los derechos sociales. Lo que esto quiere decir en última instancia, es que **si las recomendaciones de la política social no se reflejan en la planeación de la política social y esta planeación no se refleja al menos en las negociaciones de presupuesto**, las propuestas derivadas de órganos colegiados, por lo general, quedarán como letra muerta.

No obstante, es necesario destacar que no solo los órganos colegiados tienen dificultad para ver realizadas sus propuestas. Por ejemplo, el Coneval, órgano encargado de realizar recomendaciones basadas en evaluaciones a los programas, publica cada año un estudio denominado Consideraciones para el Proceso Presupuestario. En dicho documento el Coneval realiza un análisis que se divide en cuatro partes generales: 1) Análisis de la pobreza y análisis de los programas presupuestarios prioritarios para disminuirla; 2) Análisis sobre el acceso efectivo a los derechos sociales y programas presupuestarios para fortalecer dicho acceso; 3) Con base en el Inventario Coneval de Programas y Acciones de Desarrollo Social, se realiza una comparación de programas similares; y 4) Resumen del desempeño de los programas presupuestarios.

A pesar de que el análisis que realiza el Coneval es muy completo, su propósito no es dar recomendaciones puntuales, sino dotar de mayores herramientas informativas para que los tomadores de decisiones puedan definir con más claridad los cambios que serían necesarios a los programas y acciones de gobierno y por ende al presupuesto. Sin embargo, el problema es que el proceso de negociación presupuestaria que sucede entre la Secretaría de Hacienda y la Cámara de Diputados, así como las negociaciones entre la Secretaría de Hacienda y las Dependencias, no es conocido. Esto es, no existe un mecanismo definido ni transparente a través del cual se sepa cómo las propuestas y recomendaciones de órganos colegiados, sociedad civil, o las propias evaluaciones de los programas, afectan la asignación presupuestal. Esto podría ser un punto a incluir en la Ley General de Desarrollo Social, es decir, no necesariamente hacer vinculatorios los resultados de las evaluaciones, sino establecer la necesidad de un vínculo más transparente y participativo entre los actores relevantes en la determinación presupuestal para poder conocer y afectar el proceso de toma de decisiones para el desarrollo social.

Siguiendo con el análisis de los órganos colegiados, la **Comisión Nacional de Desarrollo Social**, cuya importancia no puede ser subestimada, ya que busca mantener una comunicación constante con entidades federativas y municipios, también comparte algunas de las problemáticas descritas de los otros dos órganos colegiados. No obstante, la Comisión Nacional tiene además algunas particularidades que también dificultan la incidencia de sus propuestas en la política nacional de desarrollo social. Una de esas particularidades es que la propia naturaleza de la Comisión Nacional es de carácter más político debido a la presencia de gobiernos estatales y municipales de diversos partidos políticos, por lo que muchos de **los acuerdos y propuestas que puedan alcanzarse estarán supeditados a la voluntad política de los representantes de la Comisión**. Asimismo, como se vio anteriormente, la Ley es laxa en cuanto a la definición de las responsabilidades de las entidades federativas y los municipios, por lo que éstos en muchas ocasiones toman las sesiones de la Comisión Nacional como un espacio para solicitar recursos o hacer demandas

de similar naturaleza. Lo anterior limita tanto la participación de las entidades federativas y municipios, como el tipo de propuestas que puedan realizarse para mejorar la política social nacional.

De nueve actas Actas analizadas de la Comisión Nacional de Desarrollo Social de los años 2013 al 2015, es posible ver que las reuniones pretenden aumentar el conocimiento de diferentes temas relativos a la política social y fomentar la participación de las entidades federativas y municipios en la misma. Si se analizan los Acuerdos tomados, éstos podrían agruparse en tres categorías: 1) los que buscan explicar a las entidades federativas y municipios alguna política federal; 2) los que buscan establecer y formalizar responsabilidades y vínculos de colaboración entre los tres órdenes de gobierno en algún tema en particular; 3) los que buscan generar conocimiento en materia de desarrollo social. Dentro del grupo 1 pueden encontrarse acuerdos como el envío de información o capacitaciones en materia de la fórmula y lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social o sobre los alcances de la Reforma a la Ley General de Desarrollo Social en cuanto a la autonomía del Coneval. Dentro del grupo 2 se encuentran compromisos como hacer del conocimiento de los participantes los criterios de coordinación y de participación en la implementación de la Cruzada contra el Hambre, desarrollar modelos de confianza entre los órdenes de gobierno para la implementación de acciones de la Cruzada, la solicitud de colaboración en la revisión de las reglas de operación para que sean más flexibles y fomentar agendas de trabajo entre asociaciones municipales y la Sedesol. En cuanto a los acuerdos del grupo 3 se pueden encontrar aquellos como la creación de grupos de trabajo contra la desnutrición infantil, para la instrumentación del Programa Nacional contra la Sequía, el Desarrollo Regional de las Huastecas Veracruzana e Hidalguense o el proyecto contra la Roya del Café, entre otros.²³

Como puede verse, los temas tratados y acordados en la Comisión Nacional son diversos e importantes, y presentan la ventaja de poder generar consultas a nivel nacional. Sin embargo, es de resaltar que uno de los aspectos que reduce el impacto de la Comisión Nacional, es la integración de los representantes. Esto se da porque en muchas entidades federativas y en muchos municipios continúa muy arraigada la tradición partidista y la cooperación con este órgano federal puede estar condicionada a los colores del partido en turno. Aunque esta es una característica que ha ido disminuyendo conforme se fortalece la democracia en México, sigue siendo fundamental avanzar en los acuerdos multipartidistas. Del mismo modo y como sucede con la Comisión Intersecretarial, aunque los estudios y consultas que se realizan son relevantes para la política social, no existe un mecanismo claro de cómo éstos afectan la determinación de una política social nacional.

²³ *Idem.*

Instrumentos de Información

Como se mencionó anteriormente, uno de los logros más importantes de la Ley General de Desarrollo Social es el establecimiento oficial y obligatorio de la medición de la pobreza, debido a que se convierte en un instrumento de medición de resultados, pero también una herramienta objetiva para la focalización de los programas sociales dirigidos al combate a la pobreza. Sin embargo, la Ley también establece otro mecanismo de focalización para la implementación de programas sociales: las Zonas de Atención Prioritaria.

La determinación de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAPs) en la Ley representan un avance importante para la focalización de algunos programas sociales, puesto que al determinar zonas geográficas clasificadas de acuerdo a una mayor o menor necesidad de intervención, ofrecen la oportunidad de dirigir de mejor manera los programas sociales y de esta manera tener una política social más efectiva y eficaz. Si se toma en cuenta que en el momento de publicar la Ley solo existía la medición de la pobreza en términos de ingreso y el Índice de Marginación de Conapo, las ZAPs resultaban una buena alternativa para la toma de decisiones en materia de política social. Sin embargo, actualmente, es necesario revisar si las ZAPs continúan siendo una buena alternativa para la focalización de acciones.

En primer lugar, es importante analizar la manera en cómo se determinan las Zonas de Atención Prioritaria. La Ley establece que las ZAPs serán publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* y que éstas serán determinadas de acuerdo a lo que establezca el Coneval. Sin embargo, en el Decreto que se publica en el DOF, **no se explica el método para establecer las ZAPs**, sino que solo se publica el resultado. De hecho, la redacción es confusa, al establecer, por ejemplo, que las ZAPs urbanas serán las que cumplen las siguientes condiciones: Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEBs) urbanas con Muy Alto o Alto Grado de Marginación e Índice de Rezago Social Bajo, Medio y Alto, adicionalmente las AGEBS urbanas con Índice de Rezago Social Alto o Medio y Grado de Marginación Medio.²⁴ Esta redacción no deja claro si una AGEB urbana es aquella que combine el nivel alto de marginación con un índice de rezago bajo, porque más adelante, establece que es AGEB urbana aquella con un rezago bajo pero con una marginación media. Más allá de la redacción confusa, esa clasificación no permite determinar la relación que hay entre el rezago y la marginación o de qué manera están correlacionados esos dos índices. De este modo, la determinación de las ZAPs no es transparente y la determinación puede generar confusiones o interpretaciones erróneas.

²⁴ Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2015. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377484&fecha=27/12/2014 (consultado el 16 de julio de 2015).

En los Decretos de Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria puede apreciarse que **las ZAPs están comprendidas por tres diferentes mediciones de las condiciones socioeconómicas: la marginación, el rezago y la pobreza**. En la Declaratoria, para determinar una ZAP, en algunos casos se establece que puede ser porque presenta cualquiera de las tres condiciones (pobreza, rezago o marginación), pero en otros, éstas se combinan, aunque como se explicó anteriormente, no se explican en el documento los criterios que se utilizan para esa determinación. Asimismo, antes de que la medición multidimensional de la pobreza entrara en vigor en el año 2010, la pobreza solo era una medida del ingreso de las personas, por lo que otras mediciones, como la del rezago social y el de marginación eran necesarias para tomar en cuenta otros factores socioeconómicos relevantes, además del ingreso, que daban una mayor información sobre las condiciones de pobreza en el país, incluyendo variables como el rezago educativo, salud, los servicios y calidad en la vivienda, entre otros. Sin embargo, una vez que la medición multidimensional de la pobreza incorpora varias de las variables utilizadas en los otros dos índices, se considera relevante revisar la pertinencia de utilizar las tres mediciones.

Para tener mayor claridad respecto a lo que mide cada parámetro, se presenta el siguiente cuadro:

Cuadro 7. Comparación de la medición de Pobreza, Rezago y Marginación

Parámetro:	Pobreza Multidimensional	Rezago	Marginación
Año:	Información disponible desde 2010	Información disponible desde 2000	Información disponible desde 1990
Fuente de información:	La que genere el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Por lo general, se utiliza la Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto de los Hogares (Enigh)	Base de datos "Principales Resultados por Localidad, 2005" del II Censo de Población y Vivienda (Iter)	Censo de Población y Vivienda 2010
Nivel de desagregación:	Estatad y municipal	Estatad, municipal y localidad	Estatad, municipal y localidad
Disponibilidad de información:	Cada 2 años para entidades federativas. Cada 5 años para municipios	Cada 10 años con el Censo. Cada 5 si hay Censo	Cada 10 años con el Censo
Variables:	Educación	Educación	Educación

	Servicios básicos en la vivienda	Servicios básicos en la vivienda	Vivienda
	Calidad y espacios en la vivienda	Calidad y espacios en la vivienda	
	--	Activos en el hogar	**Disponibilidad de bienes (variable a nivel localidad)
	Servicios de Salud	Acceso a servicios de salud	--
	--	--	Distribución de la población
	Seguridad social	--	--
	Acceso a la alimentación	--	--
	Ingreso	--	Ingreso monetario

Fuente: www.coneval.gob.mx; www.conapo.gob.mx

Del cuadro anterior se puede establecer que las tres mediciones coinciden en muchas variables. Si bien los indicadores a través de los cuales se miden cada una de las variables no son idénticos, éstos dan cuenta de la misma carencia social. El cuadro 7 permite ver que la medición multidimensional de la pobreza es el parámetro que contiene mayor información y que la medición del rezago, al no incluir una medida del ingreso, no puede ser considerada una medición de pobreza como tal. Pero no solo las variables de las que se compone cada parámetro son importantes de analizar, sino también la disponibilidad y la fuente de información. Por ejemplo, aunque la medición multidimensional de la pobreza cuenta con un mayor número de variables, al contener una medida de ingreso, solo puede arrojar información a nivel municipal, ya que la Ley mandata que la medición deberá estar disponible cada dos años y solo la Enigh puede dar esos datos sobre el ingreso. Lo mismo ocurre con el índice de marginación que también tiene una medida de ingreso, pero como la Ley no mandata una periodicidad a este índice, éste se publica cuando la información está disponible, es decir con el Censo de Población y Vivienda. Sin embargo, la desventaja es que cada diez años se actualiza la información, periodo en el cual las localidades, municipios y entidades federativas habrán cambiado de manera significativa, haciendo la focalización a través de este índice menos precisa.

Así, es importante destacar que lo que se gana con un parámetro se pierde en otro, pero no tanto por las variables que se utilizan, sino por los instrumentos de información que se usan para obtener los datos. Esto es de suma relevancia, ya que el objetivo primordial de la focalización es lograr mayor precisión en la toma de decisiones para la implementación de programas sociales y la ejecución de la política social. Pero **sin fuentes de información confiables y oportunas que provean la información necesaria en un tiempo razonable y que permitan cada vez una desagregación mayor, no importa qué parámetros o mediciones se usen, la focalización no podrá mejorar de manera relevante.**

Dado lo anterior, es necesario resaltar que tener tres mediciones similares respecto de la condición de pobreza, no necesariamente aporta más o mejor información, pero la inversión en mejores instrumentos de medición sí podría aportar en mejores intervenciones sociales. La medición multidimensional de la pobreza que se utiliza en México ha sido punta de lanza a nivel mundial, pero las mediciones de rezago y marginación se continúan utilizando en México quizá como un complemento debido a que su nivel de desagregación es mayor. Es importante comparar la medición de la pobreza que se utiliza en otros países, para lo cual se presenta el siguiente cuadro:

Cuadro 8. Medición de la pobreza en algunos países de América Latina

	Medición oficial	Mediciones adicionales
Argentina	<p>Línea de pobreza y línea de indigencia</p> <p>A partir de los ingresos de los hogares se determina si tienen la capacidad de adquirir bienes y servicios para satisfacer un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales. La línea de indigencia establece si hay ingresos suficientes para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas.</p>	<p>Necesidades Básicas Insatisfechas</p> <p>Es un concepto normativo. Se considera pobre a quien no obtiene o no puede procurarse recursos suficientes para llevar una vida mínimamente decorosa de acuerdo con los estándares implícitos en el estilo de vida predominante en la sociedad a la que pertenece. Incluye la medición de las siguientes variables: vivienda, condiciones sanitarias, escolaridad y capacidad de subsistencia. Combinado con la medición oficial de la pobreza, se usa para los programas sociales y de infraestructura.</p>
Paraguay	<p>Línea de pobreza y línea de pobreza extrema</p> <p>A partir de los ingresos de los hogares se determina si tienen la capacidad de adquirir bienes y servicios para satisfacer un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales. La línea de indigencia establece si hay ingresos suficientes para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas.</p>	<p>Necesidades básicas insatisfechas</p> <p>Define a la población pobre como aquella que no cumple con niveles mínimos de bienestar en alguna de las 4 variables consideradas: vivienda, infraestructura sanitaria, educación y capacidad de subsistencia. En combinación con la medición oficial de la pobreza pretende servir de base para la implementación de mecanismos de focalización para combatir la pobreza.</p>
Chile	<p>Línea de pobreza y línea de pobreza extrema o indigencia</p>	<p>En construcción.</p>

	<p>Un hogar está en situación de pobreza si sus ingresos totales per cápita mensuales no le permiten cubrir sus necesidades básicas alimentarias y no alimentarias. Se encuentra en situación de pobreza extrema el hogar cuyos ingresos totales per cápita mensuales no son suficientes para financiar el valor de la denominada canasta de necesidades básicas alimentarias.</p>	<p>Se encuentra en construcción una medición multidimensional de la pobreza, para lo que fue creada en 2012 la Comisión para la Medición de la Pobreza.</p>
Uruguay	<p>Línea de pobreza y línea de indigencia</p> <p>El hogar es pobre si el ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de sus integrantes en cuanto a los bienes y servicios indicados por el un umbral determinado. Si además el hogar carece de ingresos suficientes para alimentar adecuadamente a sus miembros, se considera que el hogar es indigente.</p>	<p>Necesidades básicas insatisfechas</p> <p>Es la presencia de carencias críticas en materia de habitación y de acceso a los servicios básicos, a partir de la información censal. Considera variables relativas a la vivienda. Permite la elaboración de mapas de pobreza y la descripción de las necesidades básicas insatisfechas a nivel de áreas pequeñas.</p>
	<p>No tiene medición oficial de pobreza.</p>	<p>El Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística y el Instituto de Pesquisa Económica Aplicada han implementado estudios para calcular la línea de pobreza, la línea de indigencia, la línea de pobreza subjetiva y la línea de pobreza relativa.</p> <p>Un hogar es pobre si su ingreso es insuficiente para cubrir la canasta básica alimentaria y no alimentaria. La línea de indigencia es aquella en la que los hogares carecen de ingresos suficientes para comprar la canasta de alimentos mínima para satisfacer un umbral de necesidades calóricas per cápita del hogar.</p> <p>La pobreza subjetiva es la percepción de bienestar de un individuo a partir de su posición relativa con otros individuos de un determinado grupo de referencia. Se calcula con un enfoque de ingreso mínimo utilizando la siguiente pregunta: "Teniendo en cuenta la situación actual de su familia, ¿cuál sería el valor mínimo mensual de recursos para cubrir los gastos de alimentación?"</p> <p>La pobreza relativa es un método utilizado para clasificar a la población de acuerdo con una distribución de ingresos o de consumo per cápita del hogar.</p>
Brasil		
México	<p>Pobreza multidimensional - Línea de pobreza y línea de pobreza extrema</p>	<p>1) Índice de Rezago Social 2) Índice de Marginación</p>

	<p>La población en pobreza es la que tiene al menos una carencia social y percibe un ingreso inferior a la línea de bienestar, cuyo valor equivale al costo de las canastas alimentaria y no alimentaria juntas. Se considera que se encuentran en pobreza extrema las personas que tienen tres o más carencias sociales y perciben un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, es decir, tienen un ingreso total que es menor al costo de la canasta alimentaria básica. Las carencias sociales consideradas son las siguientes: educación, servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios en la vivienda, servicios de salud, seguridad social, acceso a la alimentación e ingreso.</p>	<p>1) Es una escala que resume cuatro indicadores de carencias sociales en un solo índice que tiene como finalidad ordenar las unidades de observación según sus carencias sociales. Se divide en Muy Alto, Alto, Medio, Bajo y Muy Bajo y mide los indicadores relativos a las siguientes variables: educación, servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios en la vivienda, activos en el hogar y acceso a servicios de salud.</p> <p>2) Es una medida resumen de nueve indicadores socioeconómicos que indican el nivel relativo de privación de la población. Se divide en Muy Alto, Alto, Medio, Bajo y Muy Bajo y mide los indicadores relativos a las siguientes variables: educación, vivienda, disponibilidad de bienes (solo a nivel localidad), distribución de la población e ingreso.</p>
--	---	--

Fuente: Medición de la Pobreza en los Países del Mercosur. Una Propuesta de Armonización; Informe de Desarrollo Social 2014, Chile; y www.coneval.gob.mx

Como puede apreciarse en el cuadro 8, la mayoría de los países cuentan con una medición oficial de la pobreza basada en líneas ingreso. México utilizaba este tipo de medición hasta 2010, cuando oficialmente se adoptó la medición multidimensional de la pobreza. En la tabla también puede observarse que la mayoría de los países han buscado mediciones adicionales que den cuenta de las necesidades básicas o carencias sociales que conforman las políticas sociales basadas en derechos, como la educación, la vivienda, la salud, entre otras. La diferencia con la medición de la pobreza entre México y los países que se muestran en la tabla, es que **en México la medición de las carencias sociales o las necesidades básicas ya se encuentra incorporada dentro de la medición oficial de la pobreza**, mientras que los demás países usan esa medición como información adicional a la de ingresos para establecer otros parámetros de identificación o de elaboración de mapas de pobreza. Sin embargo, las mediciones adicionales que existen en México analizan prácticamente las mismas carencias o necesidades básicas que ya incorpora la medición multidimensional de la pobreza. Esto pone de manifiesto la necesidad de revisar la pertinencia de seguir contando con tres mediciones muy similares o si sería más conveniente que la Ley General de Desarrollo Social estableciera un mandato para mejorar las fuentes de información, tanto en los recursos destinados para ese fin, como en la metodología e instrumentos para la captación de información.

5. Propuestas concretas de reformas a la LGDS

Derivado del análisis al actual diseño de la Ley se hacen algunas recomendaciones para mejorar este marco normativo:

1. Tal como se hizo hace más de diez años para la definición de la pobreza, se considera pertinente que se convoque a un Comité Técnico con especialistas en el tema de desarrollo social que provengan de diferentes ámbitos para consensuar una definición de desarrollo social y de programa social. Con esas definiciones se logrará avanzar no solo en el marco conceptual de la Ley, sino en el establecimiento del Padrón Único de Personas Beneficiarias y el Sistema Nacional de Programas Sociales.

En caso de que por razones presupuestales, o de disponibilidad de especialistas que integren este Comité Técnico, no fuera posible su conformación, desde el Senado de la República podrían formularse las propuestas de definiciones, con base en una cuidadosa revisión de literatura y experiencias previas en la materia. Estas propuestas podrían servir como un detonador de la discusión en la materia, para recibir retroalimentación de especialistas, expertos y críticos de manera voluntaria; lo que permitiría afinar las definiciones que en última instancia quedarían plasmadas en la LGDS.

2. Dentro del marco conceptual de la Ley, es necesario establecer dos niveles de intervención: uno que esté dado para la garantía de los derechos sociales, que corresponden a toda persona, y otro, que esté enfocado en el combate a la pobreza, para lo cual se establecerán acciones y programas focalizados.

3. Corregir el uso de los conceptos pobreza, marginación y vulnerabilidad en la Ley, para utilizarlos de acuerdo a las definiciones actuales en la materia y no crear confusiones tratándolos como conceptos sinónimos o equivalentes. Asimismo, para no emplearlos de manera genérica, considerando que están relacionados con mediciones que se emplean para la focalización de programas públicos.

4. Es necesario definir una serie de responsabilidades y atribuciones de mayor envergadura y alcance tanto para las entidades federativas como para los municipios. Estas responsabilidades y atribuciones deben comprender el desarrollo de conocimiento local en materia de carencias, vulnerabilidad y pobreza; el desarrollo de diagnósticos locales que doten de información cuantitativa y cualitativa de las características de las localidades; la conformación de programas sociales que guarden congruencia con la estructura programática de los programas federales, para disminuir la tendencia a crear programas emergentes; fomentar la creación de herramientas e instancias locales de levantamiento de información y medición de resultados; incrementar las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información, entre otras.

5. Para dotar de mejores condiciones a la Comisión Intersecretarial, se recomienda que esté presidida por la Presidencia de la República; así, los acuerdos no se revisarían entre pares, lo que podría darles mayor fuerza. Otra herramienta para dotar de mayor incidencia a las decisiones de la Comisión Intersecretarial, sería otorgarle mayores atribuciones a las áreas de planeación de las dependencias federales, ligándolas a las decisiones de presupuesto. De este modo, las áreas de planeación podrían incorporar las recomendaciones de la Comisión Intersecretarial a las negociaciones de presupuesto.

6. Para fortalecer la legitimidad y la incidencia del Consejo Consultivo de Desarrollo Social es necesario que las convocatorias para pertenecer a éste se hagan de manera pública, estableciendo características y requisitos mínimos que las organizaciones de la sociedad civil deban cumplir para ser seleccionadas.

7. Las propuestas de la Comisión Nacional de Desarrollo Social podrían verse beneficiadas como resultado de un fortalecimiento en las atribuciones de las entidades federativas y los municipios en materia de desarrollo social. Lo anterior, debido a que con mayores obligaciones, los gobiernos locales buscarían crear acuerdos con la federación que les favorezcan, haciendo más factible su seguimiento. Del mismo modo, es importante que se siga construyendo la conceptualización del desarrollo social como un esfuerzo multisectorial y multifactorial, enfatizando el carácter plural y coordinado de las acciones para su consecución, lo cual podría ayudar a despolitizar la composición de este órgano colegiado.

8. Para los tres órganos colegiados del Sistema Nacional de Desarrollo Social, se considera pertinente el establecimiento de un mecanismo formal para el seguimiento a las propuestas. Este mecanismo, en primera instancia, debería contener criterios para seleccionar las propuestas que se consideran relevantes, viables y factibles, y después, debería contener una asignación de responsables para poder verificar qué pasa con las propuestas y recomendaciones que se dan en el seno de dichos órganos colegiados.

9. Uno de los elementos fundamentales que debe mejorarse en el marco del desarrollo social es la garantía de la captación de datos para seguir construyendo sistemas de información confiable. Es indispensable que el gobierno federal y los gobiernos locales inviertan en herramientas de captación de datos que permitan no solo mejorar las mediciones con las que ya se cuenta, sino hacerlas más precisas y a niveles cada vez más desagregados. Solo fortaleciendo las herramientas de captación de información se podrá contar con información que permita focalizar de una manera más eficaz y eficiente. Por lo anterior, es indispensable que el gasto para la captación

de información no se reduzca, y al contrario, tienda a buscar un nivel que permita identificar a las personas en situación de pobreza al nivel más desagregado posible.

10. Contando con herramientas más precisas para la captación de información, será posible analizar la pertinencia de contar con tres parámetros diferentes para medir las condiciones socioeconómicas. Se considera que la medición multidimensional de la pobreza podría cumplir el mismo propósito que la medición del rezago y la marginación, siempre y cuando dicha medición pudiera contar con información a nivel localidad y a nivel área geostadística básica (AGEB) en un periodo razonable.

Por último, la Ley General de Desarrollo Social toca diversos puntos que son primordiales para la política nacional de desarrollo social. No obstante lo anterior, muchos de estos puntos se tocan de manera superficial o poco clara, por lo que también se podrían mejorar muchas de esas disposiciones.

a) Aspectos que necesitan de mayor definición para su fortalecimiento

Participación social

En la Ley existe un apartado para el fomento de la participación social, sin embargo, la única forma que reconoce es la participación de la sociedad civil organizada. Asimismo, la participación de las organizaciones de la sociedad civil queda acotada a aquella que se lleve a cabo a través de convocatorias públicas para otorgar fondos públicos. La participación de las personas en general solo se prevé como la denuncia popular y la contraloría social, las cuales se refieren solo a cuestiones de verificación o de cumplimiento de metas ya establecidas. Si se toma en cuenta que la Ley establece como uno de sus objetivos el garantizar formas de participación en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas sociales, queda de manifiesto que existe una gran área de oportunidad en este tema en la Ley.

En este tenor, a partir de 2012, la Sedesol ha creado mecanismos para fortalecer la participación social dentro de sus programas, prueba de ello es la inclusión de este concepto como uno de los objetivos del Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. De la misma manera, esta Secretaría creó una Subsecretaría que tiene a su cargo establecer los mecanismos de articulación y control de acciones de desarrollo comunitario, inclusión, cohesión y participación social de los sectores sociales más desprotegidos, así como instrumentar mecanismos de coordinación y seguimiento de estrategias de participación. No obstante, como puede verse en sus atribuciones, la participación social parece dirigirse solamente a la relativa a las personas que se encuentran

en situación de pobreza y que son apoyados por algún programa de la Sedesol. En la práctica, sin embargo, se desconoce si existe alguna metodología, capacitación o criterios de participación social establecidos por esta Subsecretaría.

Dado lo anterior, sería conveniente que en la Ley o en su Reglamento, se establecieran criterios o definiciones mínimas de cómo incorporar la participación ciudadana en la política de desarrollo social, en particular si se sigue considerando como un elemento primordial incluir a las personas en todas las decisiones de política social.

Sector social de la economía y fomento productivo

Si bien queda establecido en la Ley la importancia del fomento al sector social de la economía, no se establece de manera clara qué es este sector, cuál es la relevancia de su fortalecimiento, ni cómo deberá fomentarse. Si bien ya fue publicada la Ley de la Economía Social y Solidaria, es pertinente que se revise su congruencia con lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social.

En cuanto al trabajo, el ingreso y el autoempleo, éstos se mencionan como partes fundamentales del desarrollo social, sin embargo, en la Ley no se establecen medidas relativas a la política económica o laboral que fomenten dichos componentes del desarrollo social. Se considera de suma relevancia que la Ley establezca algunos preceptos para clarificar y puntualizar la importancia que la política económica tiene en el desarrollo social y las maneras en que ésta puede fortalecerse, puesto que actualmente se continúa viendo el desarrollo social bajo el paradigma de programas que ayudan a paliar los efectos de la pobreza.

Determinaciones relativas a los Fondos del Ramo 33

Aunque las aportaciones federales a municipios y entidades federativas se mencionan en algunos apartados en la Ley, se hace solo referencia a que éstos deberán ejercer los recursos de acuerdo a las normas establecidas. Pero si se considera la envergadura de los recursos de las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33), se hace necesario que en la Ley General de Desarrollo Social se establezcan preceptos claros de lo que se busca alcanzar con los recursos de dicho Fondo y la manera en que federación y gobiernos locales deberán de coordinarse para lograr los objetivos. El Ramo 33 fue diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en algunos rubros de la política social, como lo son educación, salud, infraestructura social básica, alimentación y asistencia social, así como otros rubros, como la seguridad pública, el fortalecimiento financiero y el

fortalecimiento de entidades federativas y municipios. El Ramo 33 está compuesto por ocho fondos que están normados por la Ley de Coordinación Fiscal en sus artículos 25 al 51. Los Fondos son los siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

Si bien en la Ley de Coordinación Fiscal se establecen lineamientos generales para cada Fondo, de acuerdo con un diagnóstico del Ramo 33 es necesario establecer preceptos que mejoren la coordinación de los mismos.²⁵ Por ejemplo, dicho estudio recomienda realizar mejoras en la transparencia y la rendición de cuentas entre órdenes de gobierno y hacia los ciudadanos, así como en la coordinación normativa que debe existir entre diversas instancias, para que los objetivos de cada fondo sean inequívocos y los responsables de su operación conozcan y apliquen correctamente las reglas. Para lograr lo anterior, la evaluación de los ocho fondos propone algunas acciones que podrían tratar de regularse desde la Ley General de Desarrollo Social, como las siguientes:

- Impulsar sistemas eficaces de reporte y evaluación en el ámbito estatal y municipal, particularmente tratando de homogeneizar la información disponible acerca del destino de los recursos
- Promover la mejora en la definición de indicadores de desempeño, que vayan de acuerdo con los objetivos de cada fondo y éstos, de acuerdo con los objetivos del desarrollo social

²⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública”, México, Coneval, 2011. En: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Ramo_33_PDF_02032011.pdf (consultado el 21 de julio de 2015).

- Homogeneizar la información que las entidades federativas y los municipios reportan sobre el destino de los fondos para facilitar el análisis de resultados y la rendición de cuentas
- Homologar los criterios para la operación y auditoría de los fondos entre las legislaciones estatales, las dependencias involucradas en el manejo de los fondos y la Auditoría Superior de la Federación.

Padrón y graduación de personas beneficiarias

Se considera que un aspecto deseable de la Ley sería determinar de manera más contundente la obligación de conformar padrones de personas beneficiarias que cuenten con ciertas características mínimas, para que la información sea comparable no solo a nivel federal, sino a nivel intergubernamental. Esta definición de características mínimas del padrón de personas beneficiarias estaría ligada a la definición de programa social, con lo cual se establecerían los fundamentos para una verdadera organización nacional de programas sociales. De la misma manera, se considera que la Ley debería introducir el concepto de la graduación de personas beneficiarias de los programas sociales una vez que éstas logren superar la situación de carencia o pobreza que esté siendo atendida por un programa social.

En México la importancia de establecer un padrón único de beneficiarios ha sido reiterada en diversos intentos de organizar la información que a la fecha no han tenido los resultados esperados. La complejidad de formar un padrón de beneficiarios nacional puede ejemplificarse si se toma en cuenta que de acuerdo al Coneval existen 5,010 programas y acciones que se implementan a nivel federal, estatal y municipal.

Entre las iniciativas gubernamentales se encuentra aquella emprendida por la Cámara de Diputados, la cual conformó una Comisión Especial de Programas Sociales para realizar el diseño y operación de un sistema informático que incluya directorios, fuentes, catálogos, reglas de operación, foros y actividades relativas a los programas sociales (Comisión Especial SIPS). Sin embargo, al igual que el Inventario del Coneval, este sistema está diseñado tan solo como una base de datos para ordenar y organizar los programas ya existentes.

Otra iniciativa para conformar un padrón único de programas quedó asentada en el Pacto por México, en donde se estableció un compromiso para crear un Sistema de Programas de Combate a la Pobreza para eliminar el sesgo asistencial de los programas sociales (<http://pactopormexico.org/acuerdos>). A cargo de esta iniciativa se encuentra la Sedesol,

quien ha trabajado de manera cercana con la organización no gubernamental Transparencia Mexicana para conformar el Sistema. Asimismo, la Sedesol es una de las dependencias que tiene conformado un padrón de beneficiarios con estándares más rigurosos, para lo cual ha publicado una normativa que todos los programas a su cargo deben seguir. Los Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios de la Sedesol establecen los términos, límites y características que deben observarse para el envío o transferencia de los padrones de beneficiarios de la Sedesol, con el propósito de 1) Integrar el padrón único de beneficiarios a partir de los padrones de cada programa social; 2) determinar las estructuras de datos y catálogos requeridos para la homologación y la estandarización de los padrones de beneficiarios; y 3) establecer compromisos con las unidades administrativas responsables de los programas sociales para el envío e integración de la información al padrón único de beneficiarios. Sin embargo, a la fecha todavía no existe dicho padrón.

Acceso a la información del desarrollo social

Uno de los principios a los que se sujeta la política de desarrollo social, es la transparencia, entendida en la Ley como que la información es pública y deberá ser objetiva, oportuna sistemática y veraz. Sin embargo, es necesario que la Ley establezca la obligación para los tres órdenes de gobierno de facilitar la información necesaria en los formatos necesarios para poder realizar o replicar evaluaciones y estudios. Sin una disposición que obligue a los actores responsables y a los ejecutores de la política de desarrollo social a respetar el principio de máxima publicidad, los avances en el desarrollo social no podrán tener un verdadero escrutinio público ni un verdadero avance.

6. Análisis de factibilidad de las propuestas presentadas

Para tener una idea más clara de la viabilidad de la implementación de las recomendaciones arriba planteadas, a continuación se presenta un análisis de la factibilidad política, técnica, social y presupuestal de cada una de las recomendaciones:

1. Definición de “desarrollo social” y “programa social”

Factibilidad				Justificación
Política	Técnica	Social	Presupuestal	
½	✓	✓	✓	<p>Se considera relevante constituir algún Comité Técnico con expertos en la materia para poder llegar a un acuerdo de los elementos mínimos que deberían integrar ambos conceptos. La formación del Comité Técnico no representaría una carga presupuestal fuerte, y actualmente existen diversos académicos, organizaciones sociales y dependencias cuya experiencia y conocimiento técnico podrían ser de suma utilidad en la definición de dichos conceptos. De esta manera, se considera que existe una buena factibilidad técnica, social y presupuestal para llegar a una definición de dichos conceptos. Sin embargo, debido a que la definición de “desarrollo social” y “programa social” implicaría tomar decisiones para la desaparición de algunos programas o acciones a nivel municipal, estatal o federal, la factibilidad política para llegar a un acuerdo que quede establecido en la Ley, podría no ser la óptima; por ello, cobra particular relevancia que las definiciones propuestas sean precisas, imparciales y suficientes, de modo que la posibilidad de disenso sea mínima.</p> <p>Cabe señalar que en caso de que eventualmente la conformación del comité representara una carga presupuestal difícil de solventar, desde el Senado de la República podrían formularse las propuestas de definiciones, con base en una cuidadosa revisión de literatura y experiencias previas en la materia. Estas propuestas podrían servir como un detonador de la discusión en la materia, para recibir retroalimentación de especialistas, expertos y críticos de manera voluntaria; lo que permitiría afinar las definiciones que en última instancia quedarían plasmadas en la LGDS.</p>

2. Clarificar en la Ley dos niveles de intervención: derechos universales y combate a la pobreza

Factibilidad				Justificación
Política	Técnica	Social	Presupuestal	
✓	✓	✓	✓	<p>Se considera importante que en la Ley se clarifique la diferencia entre una política de derechos sociales y otra de combate a la pobreza. Lo anterior es importante ya que la política basada en derechos sociales establece la obligación del Estado para otorgar sin menoscabo alguno, el goce de ciertos satisfactores mínimos para todas las personas por igual. Sin embargo, una parte fundamental de la política social es el combate a la pobreza, y para contrarrestarla, es necesario implementar acciones focalizadas que necesariamente implican el establecimiento de priorización y criterios de selección.</p> <p>Esta diferencia es relevante en particular porque puede determinar algunos mecanismos para la exigibilidad de los derechos de las personas. Debido a que existen expertos en la materia, tanto a nivel académico, social y gubernamental, y debido a que esta recomendación se basa en una definición conceptual, se considera que es factible en todas las dimensiones.</p> <p>Por lo anterior, no se encuentran restricciones sociales y políticas que pudieran poner en riesgo la aceptación y aplicación de esta propuesta. Asimismo, en materia presupuestaria, no se identifican obstáculos que pudieran entorpecer la aplicación de esta propuesta, ya que se podría subir este tema al Comité Técnico para que se trabaje y detalle la propuesta con el apoyo de expertos en la materia, o bien, formular la propuesta desde el Senado, de modo que se detone la discusión al respecto entre especialistas, expertos y críticos de manera voluntaria.</p> <p>En materia técnica, se considera que efectivamente esta diferenciación de niveles de intervención implica complicaciones que no son sencillas de sortear, pero que sí es factible de consolidar en la LGDS, sustentando muy bien la propuesta y tomando como punto de partida el análisis del presente documento.</p>

3. Corregir el uso de los conceptos pobreza, marginación y vulnerabilidad

Factibilidad				Justificación
Política	Técnica	Social	Presupuestal	
✓	✓	✓	✓	<p>En la Ley se usan los conceptos de pobreza, marginación y vulnerabilidad a veces de manear intercambiable, como si fueran aparentemente sinónimos o equivalentes. Sin embargo, debido a los avances que se han tenido con la definición oficial de la pobreza, cada uno de estos conceptos tiene una operacionalización que mide diversos aspectos socioeconómicos.</p> <p>En materia técnica y presupuestal no se encuentran limitaciones importantes, ya que sólo se requiere hacer una revisión minuciosa en la ley vigente sobre la utilización de estos conceptos y reemplazarlos o hacerlos consistentes con sus definiciones de otros documentos normativos, así como emplear otros conceptos genéricos en caso de que no se haga referencia a las definiciones oficiales en algunos casos.</p> <p>En materia social y política, no se encuentra ninguna restricción importante a la atención de esta recomendación, siempre y cuando en la propuesta de modificación a la LGDS se guarde consistencia con las métricas y definiciones preexistentes ya afinadas y comprobadas; en esencia, porque sólo sería un ejercicio de actualización de esta Ley.</p> <p>Debido a que las definiciones de pobreza, de marginación y de vulnerabilidad ya se encuentran establecidas y solo se requeriría ajustar en la Ley su uso adecuado, se considera que esta recomendación cuenta con una factibilidad en todas las dimensiones, siempre y cuando la propuesta de modificación a la LGDS sea clara, objetiva, e imparcial.</p>

4. Establecer mayores responsabilidades y atribuciones a gobiernos estatales y municipales para el fomento al desarrollo social

Factibilidad				Justificación
Política	Técnica	Social	Presupuestal	
1/2	1/2	1/2	✓	<p>Dotar de mayores responsabilidades a los gobiernos locales para que implementen programas y acciones mejor focalizados que permitan acelerar el desarrollo social y combatir la pobreza sería una de las acciones más importantes a incluir en la LGDS. Sin embargo, las restricciones o resistencias técnicas a las que se enfrentarían estas propuestas podrían ser altas debido, en primera instancia, a que en algunas entidades federativas y municipios no se cuenta todavía con las capacidades técnicas y operativas para garantizar la ejecución de programas y acciones transparentes, basados en resultados y evidencia, y que no estén sujetos a los vaivenes políticos.</p> <p>Del mismo modo, la factibilidad social y política no se considera alta, debido a que la ejecución de programas y acciones a nivel local representa en muchos casos acciones rentables políticamente, por lo que implementar candados, requisitos o mayor rigurosidad en su ejecución no sería bienvenido por algunos gobiernos locales. Por otro lado, la rigurosidad en la implementación de políticas públicas de desarrollo social podría generar un descontento en sectores de la sociedad que han logrado captar beneficios o acciones que no tienen impacto en el desarrollo social, pero que representan un apoyo para ellos.</p> <p>Por lo anterior, se considera de suma importancia la narrativa, el argumento y la exposición de motivos de impulsar una modificación como ésta, de modo que no se vea como una carga adicional de trabajo para los gobiernos locales o como una imposición desde el ámbito federal, sino como un empoderamiento para ellos que pueden aprovechar para otorgar mejores resultados en materia de desarrollo social a su población.</p> <p>Por último, presupuestalmente no se encuentran mayores obstáculos para la formulación y concreción de esta propuesta de cambio a la LGDS, debido a que la misma se trabajaría de manera interna desde la instancia emisora (en este caso, el Senado de la República) y, en su caso, se aprobaría en el Pleno.</p>

5. Dotar de mejores condiciones a la Comisión Intersecretarial y otorgarle mayores atribuciones a las áreas de planeación de las dependencias federales

Factibilidad				Justificación
Política	Técnica	Social	Presupuestal	
1/2	✓	✓	✓	<p>Esta recomendación se enfrentaría a obstáculos importantes en materia política, porque para implementarla se tendrían que modificar otros ordenamientos jurídicos, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como los reglamentos interiores de las dependencias. Sin embargo, se considera relevante que en la LGDS se pudieran establecer algunos preceptos que doten de mayores atribuciones a los órganos colegiados y a las áreas de planeación, de modo que les permitan incidir en las decisiones presupuestales y así puedan integrar sus recomendaciones en el diseño y mejora de la política social.</p> <p>En principio, presupuestalmente, esta propuesta no comprometería las finanzas de las dependencias involucradas, ya que tener mayores atribuciones y mejores condiciones no implica necesariamente mayor carga administrativa o laboral, sólo mayor responsabilidad en la toma de decisiones o posiciones institucionales.</p> <p>En materia técnica esta propuesta no representa mayores retos, debido a que (si bien implica un trabajo arduo y detallado para el análisis y la adecuación de distintos documentos normativos) no se requiere de personal especializado o experto en ciertos temas, o bien, de conocimiento exclusivo para su desarrollo.</p> <p>La propuesta se considera socialmente factible debido a que los protagonistas son actores gubernamentales, y no involucra la erogación de recursos o sueldos adicionales, que implique el desplazamiento de beneficios sociales a personas que ya cuentan con ellos.</p>

6. Establecer convocatorias públicas y las características y requisitos mínimos que deben cumplir las organizaciones sociales para poder integrarse al Consejo Consultivo

Factibilidad				Justificación
Política	Técnica	Social	Presupuestal	
✓	✓	✓	✓	Esta recomendación podría fortalecer la participación ciudadana al hacer pública una convocatoria para atraer al Consejo Consultivo a todas aquellas organizaciones que estén preparadas y que tengan un interés en formar parte de él. No representa costos presupuestarios, sociales o políticos, pues se estaría fortaleciendo la transparencia y, sobre todo, la legitimidad en la manera en que se conforma el Consejo. El principal obstáculo de esta recomendación podría ser operativo, ya que al hacer convocatorias públicas la Sedesol tendría que revisar el perfil y las solicitudes de las organizaciones de la sociedad civil para integrar el Consejo, pero se considera que esta limitante, no supera los beneficios de aumentar la transparencia y la legitimidad para la integración del Consejo.

7. Fortalecer las atribuciones de gobiernos locales y conceptualizar el desarrollo social como un esfuerzo multisectorial y multifactorial para fortalecer la Comisión Nacional

Factibilidad				Justificación
Política	Técnica	Social	Presupuestal	
½	½	½	✓	Como se estableció en la recomendación 4, a pesar de la importancia que tiene incrementar las responsabilidades de los gobiernos locales para encausar el desarrollo social, la implementación de esta recomendación puede ser difícil, mas no imposible; conceptualizar el desarrollo social como un esfuerzo multisectorial y multifactorial podría no implicar mayores problemas al ser agregado en la Ley, sin embargo, definir mayores responsabilidades para los gobiernos locales podría generar obstáculos sociales y políticos.

8. Establecimiento de un mecanismo formal para el seguimiento a las propuestas de los órganos colegiados.

Factibilidad				Justificación
Política	Técnica	Social	Presupuestal	
✓	✓	✓	✓	Esta recomendación no enfrenta mayores restricciones políticas, técnicas, sociales o presupuestarias, ya que no requiere de mayores recursos para su implementación y no se observan <i>ex ante</i> resistencias sociales o políticas al cambio, ya que sus intereses no se verían afectados. El único costo podría ser operativo y un tanto técnico para las dependencias y organismos que integran los órganos colegiados, pero éste no sería significativo. Establecer un mecanismo formal de seguimiento a las recomendaciones de los órganos colegiados puede proyectar o “vender” en gran medida su trabajo y dar luz sobre cómo operan estos órganos para poder mejorar continuamente su incidencia en la política social.

9. Fortalecer las herramientas de captación de datos para hacer más precisa y más desagregada la información para la medición de la pobreza.

Factibilidad				Justificación
Política	Técnica	Social	Presupuestal	
1/2	✓	✓	1/2	<p>De las recomendaciones vertidas en el presente documento, se considera que ésta es la más importante. Lo anterior se debe a que es necesario mejorar la focalización de las políticas públicas a través de una medición más precisa de la pobreza, lo que permitiría políticas públicas mejor dirigidas y recursos públicos mejor invertidos. La principal dificultad de esta recomendación es la presupuestal, ya que los recursos necesarios para poder hacer levantamientos estadísticos más desagregados son altos. Esto implica que se tendría que generar un sentido de urgencia y relevancia que permita negociar con diversos actores políticos el direccionamiento de una importante cantidad de recursos hacia este propósito, que a primera vista parecería no ser redituable para algunos actores sociales o políticos cuyo interés primordial no es la focalización.</p> <p>Del mismo modo, esta recomendación podría implicar un cambio en el uso de otras mediciones de la pobreza que actualmente existen en México (como la marginación o las ZAPs), por lo que algunas dependencias que actualmente utilizan dichas herramientas podrían oponer resistencia. No obstante, se considera que a pesar de las dificultades para la incorporación de esta recomendación, los beneficios podrían superar por mucho los costos.</p> <p>Por lo anterior, esta propuesta se considera particularmente social y técnicamente factible.</p>

10. Tener una sola medición de la pobreza con herramientas más precisas que permitan contar con información a nivel localidad y AGEB

Factibilidad				Justificación
Política	Técnica	Social	Presupuestal	
½	✓	✓	½	Esta recomendación está ligada a la recomendación anterior. Si se lograra invertir en mejores herramientas para la captación de la información que permita realizar la medición de la pobreza, se podrían incorporar en una sola medición todas las variables de importancia al mayor nivel de desagregación posible. Ya no sería necesario contar con otras mediciones de la pobreza o métricas equivalentes para focalizar las acciones de desarrollo social, pues una sola (la medición multidimensional) podría contener toda la información necesaria al nivel más cercano a la población para poder focalizar con precisión en el territorio y por persona. Al igual que la recomendación anterior, ésta podría presentar algunas dificultades, en particular políticas y presupuestales. Existen también algunas dificultades técnicas para definir qué herramientas serían las adecuadas para lograr mediciones más precisas, pero se considera que actualmente en México existen académicos, organizaciones y dependencias con las suficientes capacidades técnicas para proponer mejoras en este sentido.

11. Incorporar especificaciones más precisas respecto a las obligaciones, atribuciones y coordinación necesarias para el uso de los recursos del Ramo 33

Factibilidad				Justificación
Política	Técnica	Social	Presupuestal	
½	✓	½	✓	<p>Esta recomendación es de suma importancia, ya que con ésta se podrían redireccionar para usarse de manera más eficaz y eficiente una gran cantidad de recursos. En particular, sería deseable que la LGDS incluyera preceptos que fortalezcan el papel rector de cada una de las dependencias encargadas de coordinar los fondos del Ramo 33 vinculados directamente con la política de desarrollo social. En la Ley deberían especificarse atribuciones claras de las dependencias para poder dirigir y supervisar de una manera más puntual y directa el uso de estos recursos. La cantidad de recursos fiscales del Ramo 33 hacen de suma relevancia dotar de mayores capacidades de dirección, supervisión y sanción a las dependencias que coordinan los subfondos, sin embargo, como estos recursos son ejecutados primordialmente por los gobiernos locales, la factibilidad política y social de estos cambios en la Ley se dificulta. Lo anterior, porque los gobiernos estatales, y en particular los gobiernos municipales, ejercen la mayoría de los recursos de estos fondos y serán reacios a aceptar cambios que puedan perjudicar o restringir de mayor manera el uso que les dan.</p> <p>Por lo anterior, para poder “vender” esta propuesta se debe siempre priorizar el discurso técnico y objetivo, que parta de una base sólida, técnica y legítima, mediante un proceso en el que intervengan diversos actores.</p> <p>Presupuestal y técnicamente no existen mayores retos para la implementación de esta propuesta, ya que no se requieren muchos recursos y no se demanda conocimiento especializado.</p>

7. Conclusiones

Derivado del análisis de la Ley General de Desarrollo Social, se puede concluir que esta Ley es un documento normativo sólido que ha logrado establecer características técnicas mínimas para dirigir la política de desarrollo social. No obstante lo anterior, y dados los cambios en el país y el desarrollo de las políticas públicas que han sucedido desde su implementación, es necesario replantear y mejorar ciertos aspectos de la Ley que le permitan mantener su vigencia y continuar siendo un documento sólido y rector de relevancia para la política social.

Las recomendaciones que contiene este documento son de naturaleza diversa, así como también de diferentes niveles de importancia, pero todas ellas están basadas en un análisis actual de las necesidades de la política de desarrollo social que van desde el establecimiento de un marco conceptual claro, hasta el establecimiento de herramientas técnicas que permitan focalizar las políticas públicas, primordialmente, las del combate a la pobreza.

Las recomendaciones que tienen que ver con el establecimiento de un marco conceptual claro y lógicamente bien definido se hacen con base en la necesidad de homologar no solo el mismo lenguaje en la política social, sino de dirigir las acciones y los programas hacia aquellos esquemas que han probado ser más exitosos. Esto es una necesidad apremiante sobre todo a nivel local, ya que es en este orden de gobierno donde prevalece la práctica de implementar acciones emergentes, temporales, poco basadas en evidencia que tienden a generar clientelismos políticos y sociales, pero que no inciden de manera positiva ni en el desarrollo social ni en el combate a la pobreza. He ahí una de las principales razones para establecer criterios mínimos para definir las acciones y programas sociales.

Otras recomendaciones tienen que ver con la clarificación o establecimiento de atribuciones más precisas o de mayor envergadura, ya sea para los gobiernos estatales y municipales, o para las dependencias que coordinan los subfondos del Ramo 33. Política y socialmente, estas recomendaciones pueden ser las que representen una mayor dificultad de cambio, debido a que los gobiernos locales buscarán continuar operando con la mayor libertad posible en el uso de esos recursos. Sin embargo, se pueden establecer negociaciones y acuerdos que puedan ir mejorando el balance entre las responsabilidades y obligaciones entre el gobierno federal y los gobiernos locales para que los recursos destinados al desarrollo social y al combate a la pobreza puedan ir mejorando su focalización y su implementación.

Finalmente, la recomendación que presenta una mayor dificultad presupuestal, es aquella de mejorar los instrumentos para la medición de la pobreza. Como se mencionó anteriormente, para mejorar los instrumentos de captación de información que permitan una medición mucho más robusta y sobre todo precisa a nivel local, se requiere una inversión importante de recursos. Pero la importancia de esta inversión no puede ser subestimada. México ha estado a la vanguardia en la medición de la pobreza y aun cuando esta medición es robusta, es necesario llegar a una focalización mucho más precisa y certera para reducir efectivamente los indicadores de pobreza. El nivel de desagregación y la información que arrojan los actuales instrumentos que captan la información para la medición de la pobreza deben ser fortalecidos para que permitan visualizar y diseñar intervenciones precisas para aquellas personas o zonas que requieren de mayores esfuerzos para mejorar sus condiciones socioeconómicas.

La Ley General de Desarrollo Social no solo es el documento normativo rector de la política social, sino que es un instrumento que puede generar políticas públicas efectivas y que mejoren las condiciones de vida de las personas en México. De ahí deriva la relevancia y urgencia de mejorar esta Ley.

Anexo 1. Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) de la LGDS vigente

Tema	Aspecto Identificado	Recomendación
Fortalezas		
Principales fortalezas de la LGDS	<p>Claridad y coherencia en sus objetivos.</p> <p>En el artículo 1 de la LGDS se establece que esta tiene como objeto garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales y señalar las obligaciones del gobierno en esta materia, así como los principios de la política nacional de desarrollo social. También se tiene como objetivo establecer el Sistema Nacional de Desarrollo Social, así como las competencias de los actores involucrados y mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas sociales. Otro de los objetivos de la Ley son fomentar el sector social de la economía, la participación social y la denuncia popular</p>	N / A
	<p>Cuenta con elementos primordiales</p> <p>Existen en la LGDS elementos relevantes para la concepción de lo que en México se entenderá por política nacional de desarrollo social, tales como la identificación de los derechos sociales, el establecimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social, la identificación de los actores involucrados en esta política, el establecimiento de un piso mínimo de gasto social, la definición y obligación de una medición de la pobreza, así como el mecanismo de evaluación de la política de desarrollo social.</p>	N / A
Oportunidades		
Principales oportunidades de la LGDS	<p>Nueva visión de la política social de cara a 2016</p> <p>Actualmente, el ejecutivo federal presentó la Estructura Programática a emplearse en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, misma que contempla la fusión de varios programas presupuestarios considerados por el CONEVAL como de desarrollo social. Esto muestra una nueva visión que el ejecutivo federal tiene de la política social; además, al realizarse fusiones de programas importantes de entrega de subsidios, se tendrán que generar nuevos documentos normativos. Lo anterior puede considerarse como una oportunidad coyuntural que la iniciativa de reforma a la LGDS puede tomar en su favor.</p>	<p>Presentar la iniciativa de reforma a la LGDS a la par de la publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2016.</p> <p>Considerar en la exposición de motivos de la misma, la coyuntura presupuestal por la que está atravesando el Estado con la iniciativa del Ejecutivo Federal, de modo que su aceptación tenga mayor probabilidad de éxito al sumar fuerzas de distintas corrientes políticas.</p>

Anexo 1. Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) de la LGDS vigente

Tema	Aspecto Identificado	Recomendación
	<p>Transición del CONEVAL a organismo autónomo</p> <p>El CONEVAL se encuentra en un proceso de transición hacia la autonomía constitucional. Si bien esta transición no contempla reformas a la LGDS en el sentido abordado en el presente documento, podría aprovecharse para presentar la idea de reforma al CONEVAL actual y, en su caso, sumarlo como aliado importante en el ámbito de la política social.</p>	<p>Vender la idea de reforma a la LGDS al CONEVAL, tanto a su configuración institucional actual, como a su configuración autónoma que está en proceso de consolidación.</p> <p>Aprovechar la nueva configuración autónoma del CONEVAL, una vez que se concrete, para sumarlo como actor importante en el proceso de cambio y mejora de la política social.</p>
	<p>Publicación de los resultados de la pobreza 2014</p> <p>Recientemente el CONEVAL publicó los resultados de la pobreza del año 2014, mismos que mostraron que no se ha avanzado de manera importante en la reducción de las principales carencias sociales.</p> <p>Esto podría ser una ventana de oportunidad para argumentar que la configuración actual de la política social no ha dado los resultados esperados y, por tanto, se requeriría una nueva configuración institucional en la materia.</p>	<p>En la exposición de motivos de la reforma a la LGDS, hacer referencia a los resultados más actuales de la medición de la pobreza, misma que no muestra avances importantes en la materia.</p>
Debilidades		
<p>Principales debilidades de la LGDS</p>	<p>Marco Conceptual</p> <p>A pesar de que la Ley General de Desarrollo Social provee por primera vez un marco conceptual a la política de desarrollo social en México, existen imprecisiones y conceptos que no son claros, se contradicen o cuyo uso es inadecuado, tal es el caso de la contradicción aparente de las personas objeto (o sujetos) de la LGDS, ya que sólo un subconjunto de estas tiene derecho a ser beneficiario de los programas sociales; o bien el caso de la terminología ambigua que sugiere una equivalencia de conceptos equivocada, como en el uso de ‘vulnerabilidad’, ‘pobreza’ y ‘marginación’.</p>	<p>Elaborar una propuesta de definiciones preliminares de conceptos (“programa social”, “desarrollo social” y “política social”, principalmente), de los derechos que se establecen en la LGDS, así como una unidad única de medición de la pobreza / vulnerabilidad / marginación.</p> <p>Estas propuestas preliminares podrían servir como arranque del Comité Técnico propuesto para iniciar los trabajos en la materia.</p>
<p>Principales debilidades de</p>	<p>Organización de la política nacional de desarrollo social</p>	<p>Considerar en la propuesta de reforma un mecanismo más simplificado, concreto y factible de llevarse a la</p>

Anexo 1. Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) de la LGDS vigente

Tema	Aspecto Identificado	Recomendación
la LGDS	<p>A pesar de la importancia del Sistema Nacional de Desarrollo Social, existen diversas cuestiones en su diseño que no han permitido que en la práctica el Sistema sea efectivo y que en verdad refleje en la política nacional de desarrollo social la participación y las responsabilidades de diversos actores, tales como las entidades federativas y los municipios (cuya competencia es de poca envergadura o de bajo perfil) o los órganos colegiados (que no han demostrado resultados o acciones tangibles en la política social).</p>	<p>práctica, considerando la posible amplitud de actores involucrados</p>
	<p>Instrumentos de información</p> <p>Por un lado, en la LGDS se establece la medición de la pobreza, pero por el otro lado, se establece también en la LGDS otro mecanismo de focalización para la implementación de programas sociales: las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), mismas que están comprendidas por tres diferentes mediciones de las condiciones socioeconómicas: la marginación, el rezago y la pobreza. Además como las ZAP se actualizan con base en el Censo de Población y Vivienda (que se realiza cada 10 años), su uso genera imprecisiones en la focalización de los instrumentos de la política social.</p>	<p>Presentar en la iniciativa de reforma un solo instrumento de focalización de la política social, que permita conocer las características socioeconómicas de las personas, con una frecuencia de medición razonable que reduzca los posibles errores de inclusión en que actualmente diversos programas sociales incurren.</p>
Amenazas		
Principales amenazas de la LGDS	<p>Resistencias al cambio por parte de actores afectados (positiva o negativamente) por las propuestas de cambio</p> <p>Como en todo cambio, particularmente los cambios institucionales, siempre habrá resistencias al cambio, particularmente de los actores involucrados que (por una u otra razón) se encuentran en una situación cómoda en el <i>estatus quo</i>. En este sentido, la propuesta de reforma presentada en este documento podría enfrentarse a la amenaza de ser frenada por grupos políticos disidentes, con el posible argumento de que en la actualidad se ha avanzado mucho en la política social y en la medición de la pobreza (desde luego, argumento un tanto débil, particularmente por la reciente difusión de los resultados de la medición de la pobreza).</p>	<p>Legitimar y robustecer la propuesta de reforma mediante la integración de organizaciones de la sociedad civil organizada y expertos investigadores y universitarios en la materia, de modo que la propuesta sea rica en diversidad de opiniones, corrientes y posturas ideológicas.</p>

Anexo 1. Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) de la LGDS vigente

Tema	Aspecto Identificado	Recomendación
	<p><i>Austeridad presupuestal de la actualidad</i></p> <p>Derivado principalmente de la caída de los precios del petróleo, el presupuesto público del Estado se ha ajustado a la baja para ser consistente con la caída de sus ingresos. Este ajuste podría complicar el fortalecimiento de la propuesta de reforma a la LGDS, al disponer (posiblemente) de menos recursos para legitimar la propuesta y, más importante aun, para implementar los puntos que se abordarían en ella.</p>	<p>Considerar en la propuesta de reforma el ambiente de austeridad que predomina en las principales instituciones del Estado mexicano, de modo que la misma sea factible presupuestalmente, similar al análisis de factibilidad presentado en este documento.</p>