

## **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LOS ARTÍCULOS 3, 5, 7, 8, 11, 19, 21, 27, 33 Y 41 DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, A CARGO DE LA DIPUTADA OLIVIA GUILLÉN PADILLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

La que suscribe, **OLIVIA GUILLÉN PADILLA**, diputada federal a la LXI Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 39 y 45, numeral 6, inciso f, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un inciso I al artículo 3, se recorre el I y II actual, se reforma el III y pasa al ser el IV, y se adiciona el V; el actual IV pasa a ser el VI, se reforma el VII y pasa a ser el IX; y recorriéndose en su orden las fracciones VIII y IX; se reforma la fracción I, VI y X del artículo 5; se reforma el artículo 7 y 8 y se adiciona un párrafo al artículo 8; reforma la fracción I del artículo 11; se reforma la fracción III y de adiciona una fracción IV, del artículo 19, recorriéndose de la IV a la IX; se reforma el primer párrafo del artículo 21, 27, 33 y 41, todos de la Ley General de Desarrollo Social, con el objetivo de fortalecer la responsabilidad de la Federación, los estados, los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, de ejecutar de manera permanente programas, proyectos y acciones de apoyo a la familia en extrema pobreza con los recursos que recibe y de manera transparente, al tenor de lo siguiente

### **Planteamiento**

1. La presente iniciativa constituye un esfuerzo por considerar el tema de la familia mexicana de manera clara y precisa en la Ley, para que las autoridades de los tres niveles de gobierno en nuestro país lo consideren como uno de absoluta prioridad nacional, que eleven su calidad de vida, de tal suerte que se obtengan resultados progresivos satisfactorios con las medidas implementadas.

México carece de un marco normativo para proteger adecuadamente a la familia de la pobreza extrema que ocasiona la desintegración de los núcleos sociales ciudadanos básicos de la sociedad nacional.

2. El objetivo de esta Iniciativa es para fortalecer los artículos de la Ley sobre los programas sociales para la Familia, de otorgar mayor peso al fomento de acciones en beneficio de las familias más vulnerables.

3. Actualmente, tal y como se encuentra establecido el concepto de familia en la Ley, permite al Estado mexicano eludir sus responsabilidades plenas, por ello en los artículos que se reforman se describe de manera específica los programas en materia de la familia que se desarrollan en general, definidos en la norma para otros sectores de la población, y que deben incluir a la familia.

4. El 6 de febrero de 2007, el Presidente Calderón, en su discurso de presentación del Programa Escuela Segura señaló que “la inseguridad, la violencia y las adicciones, son la amenaza más clara contra lo más valioso que tenemos los mexicanos, que es la familia y contra lo más valioso que tenemos los padres que son nuestros hijos” y agregó por eso el esfuerzo de todo gobierno por garantizar la seguridad debe empezar aquí en la escuela más que en cualquier otro lugar. Debemos garantizar que nuestros hijos estén seguros para prepararse y para conquistar un futuro mejor.

5. Hoy la República está en riesgo: por la inseguridad y la violencia, tanto la de los cárteles de la droga como la más grave: la violencia cotidiana, sistemática de la pobreza contra la mayoría de la población. También en peligro por la polarización política y la insuficiente generación de oportunidades económicas, que aunada al deficiente sistema educativo han colocado a más de cinco millones de jóvenes en situación en la que ni estudian ni trabajan.

Cuando la República está en riesgo, hay que regresar a las raíces. Edifiquemos una alternativa democrática y republicana. Esta alternativa propone como prioridad central la soberanía y la justicia, con su adjetivo social para

las familias, porque en una comunidad con profundas disparidades los ciudadanos no se reconocen con intereses comunes ni partícipes de una sociedad justa y, por ende, resulta improbable el compromiso cívico.

Las políticas públicas deben ser un recurso efectivo para la protección de las familias contra la pobreza extrema, si se considera entre los principios rectores del desarrollo social integral al núcleo social más importante de toda nación democrática, el fortalecimiento de los programas de la familia.

Es indudable que la tarea educadora de las niñas y los niños es responsabilidad prioritaria de la familia, pero ante la transformación de la comunidad, el Estado debe reforzar su tarea de apoyar con programas especiales para el desarrollo económico de las familias.

Estoy convencida de que necesitamos impulsar y revisar las políticas públicas que pretenden mitigar este problema. Porque todo delincuente tiene una historia de abandono de familia o del Estado, y en su caso de ambas instancias, porque no le ha proveído de las herramientas necesarias para su desarrollo integral, como el acceso a la educación o a un empleo digno.

Por ello creo indispensable que el objetivo de la política social del Ejecutivo es mejorar las condiciones de vida de las familias, a través de políticas públicas que combatan los índices de marginación y pobreza.

## **Exposición de Motivos**

### **1. Fundamento constitucional y legal**

El artículo 3o. constitucional señala que el criterio que orientará la educación en nuestro país “será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Asimismo, señala que deberá contribuir a la mejor convivencia humana tanto por los elementos que aporte, a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad”

En el artículo 4o. se menciona que “El varón y la mujer son iguales ante la ley. **Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia**”.

“Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”. “Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”.

El artículo 73 establece que es Facultad del Congreso de la Unión, legislar en toda la República sobre planeación nacional del desarrollo económico y social,...”; y expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

En ejercicio de esta Facultad Constitucional, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004, la Ley General de Desarrollo Social en vigor, en la que se determina en su artículo 1. “Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”.

Establece en su artículo 14. La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes: “Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación”; y “Seguridad social y programas asistenciales”.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina en su artículo 32-A que a la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

“Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda”; “Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, ...”; “Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal,....”; “Coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población,....”; y “Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos,...”

Asimismo, establece en el artículo 35, que a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación le corresponde: “Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, **a fin de elevar el nivel de vida de las familias** que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes”.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, define los objetivos y las estrategias para reducir la pobreza en México, de acuerdo a los Objetivos del Milenio. Postula la necesaria coordinación entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios.

Sin duda en el Plan Nacional de Desarrollo se establecen las políticas de desarrollo social y humano que tienen como objetivos rectores: mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos; acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva; fortalecer la cohesión y el capital social; así como ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

**Si bien la familia** es el núcleo principal en el que se adquieren los valores que forman al individuo para la convivencia sana y libre de violencia con sus semejantes, ante las condiciones que vive el país, se hace necesario reforzar el papel de la misma en sus diferentes aspectos, con políticas de combate a la pobreza; desarrollo integral de la familia, grupos vulnerables, educación para los jóvenes, fomento al deporte, salud, adicciones, discriminación y economía.

En materia de desarrollo social en cualquiera de sus modalidades, la facultad legislativa es exclusiva del Congreso de la Unión, razón por la cual hemos procedido a elaborar una propuesta de reforma que fortalezca la actual Ley General de Desarrollo Social, que considere el núcleo social de la familia.

## 2. Sustento estadístico

Según cifras del Gobierno Federal, específicamente del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información, INEGI, y de la Secretaría de Desarrollo Social, en 2003 más de 50 millones de mexicanos sobrevivían en condiciones que estadísticamente se reconocen como "pobreza". Peor aún, 20 millones de ellos, casi la mitad de ese grupo, se encuentran en tal miseria; eufemísticamente se reconoce que están en "pobreza extrema".

En el ejercicio censal de 2000, se registró en México **22.3 millones de hogares**, en 1990 existían 16.2 millones. Asimismo, durante la década de los años 90, las familias crecieron a una tasa de 3.1% anual, pasando de 15.2 a 20.8 millones. Se incrementaron en mayor medida las familias con jefatura femenina, 5.1% anual, que las de jefatura masculina 2.7% anual. En el periodo, las familias con jefe pasaron de 12.9 a 16.9 millones y aquellas con jefa de 2.3 a 3.9 millones.

En ese momento la participación de los hogares con jefa pasó de 1.7 millones en 1970 a 4.6 millones en 2000; es decir, 21 por ciento de los hogares tenía jefatura femenina. La composición de la Población Económicamente Activa Ocupada en 1990, 23.6 por ciento correspondía a mujeres, cifra que se elevó en 2000 a 31.6 por ciento.

La mitad de las mujeres entre 30 y 45 años de edad participa en el mercado formal de trabajo. Para 2000, la tasa de fecundidad era aproximadamente de 2.3 hijos por mujer y se estimó que para 2027 la tasa sería de 1.8 hijos por mujer. En México la cifra de embarazos en madres jóvenes, es decir en mujeres menores de 20 años, aumenta

cada año; así los indican los datos disponibles del INEGI, los cuales refieren que del total nacimientos registrados en 2008 el 18.3% fue en madres de ese grupo de edad. Durante los últimos diez años la cifra se ha incrementado en casi un 2%.

De acuerdo con los datos del INEGI, en 2011 ya somos 112 millones 336 mil 538 mexicanos, de los cuales el 97% forma parte de un hogar familiar, los hogares en México tienen un promedio de 4.1 integrantes. Hay 57 millones 481 mil 307 mujeres y 54 millones 855 mil 231 hombres, así como **28 millones 159 mil 373 hogares.**

De acuerdo con el Banco Mundial, la recesión en que cayó la economía mexicana durante el pasado año sumió en la pobreza a por lo menos 4.2 millones de personas más, adicionales a los 5.9 que cayeron en esa condición entre 2006 y 2008. De tal suerte que, si se toman en cuenta los 50.6 millones de pobres registrados en datos oficiales hasta 2008, se obtiene un total de 54.8 millones de mexicanos en esa condición.

Parte de la producción de información estadística sobre las familias en México se ha instrumentado a través del concepto de hogar, conjunto de personas que comparten la misma vivienda y se sostienen de un gasto común para la alimentación.

En este momento las condiciones de participación de la mujer en la sociedad y en la familia se a modificado de tal manera que La Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2009, es posible afirmar que la convivencia en hogares familiares continúa siendo la forma de vida predominante de la población del país. Así, 97% de la población habita en grupos donde la mayoría de los miembros tienen alguna relación de parentesco con el jefe del hogar.

Del total de hogares, 77.3% tiene como jefe a un varón y 22.7% a una mujer. El porcentaje de hogares con niños menores de 5 años disminuyó en los últimos años y se incrementó la proporción de hogares familiares con adultos de 65 años o más. La proporción de hogares donde solamente trabaja el jefe es menor cuando la jefatura está a cargo de una mujer (39.2%), en comparación con los de jefatura masculina (40.7 por ciento).

Los hogares familiares se clasifican en nucleares y extensos. Dentro del conjunto de los familiares, los nucleares, que se componen usualmente del jefe, su cónyuge y/o sus hijos, o un jefe con sus hijos, representan 72.9 por ciento. Los extensos, que se integran por un hogar nuclear al que se han agregado otros parientes o no parientes, concentran el 27.1 por ciento. Los primeros agrupan a 65.8% de la población en hogares familiares y los segundos a 34.2 por ciento.

Los hogares nucleares se caracterizan por tener una gran presencia de menores de 15 años, el 30.6% y equilibrio en la proporción de hombres, 50.1% y mujeres, 49.9%; mientras que los extensos tienen mayor presencia de miembros jóvenes de 15 a 29 años, 29.1%, y adultos mayores, 12.7%, además hay una proporción ligeramente más alta de mujeres (54.3%) que de hombres, 45.7 por ciento.

La información de la ENADID 2009 indica que en promedio cada hogar familiar tiene 4.1 integrantes. Este número es diferente según la clase, en el nuclear hay 3.7 integrantes, mientras que en los extensos el promedio es de 5.2. Este contraste hace referencia a la conformación de estructuras familiares más complejas en los hogares de mayor tamaño.

Del total de población en hogares familiares, de acuerdo con su parentesco con el jefe, la mayor proporción la tiene el rol de hijo o hija, 47.6% de los hombres y 41.1% de las mujeres. En las categorías de jefe y cónyuge es donde se observan las diferencias más importantes en los roles que desempeña cada sexo dentro del hogar, ya que del total de varones 38.4% son jefes y sólo 1.7% son cónyuges; mientras que en las mujeres 10.7% son jefas de un hogar y 34.2% son esposas o compañeras. El resto de la población tanto de hombres como de mujeres se distribuye en la clasificación de nieto(a) u otros parientes.

La distribución de la población en cuanto a su parentesco también muestra algunas diferencias al considerar la clase de hogar. En los hogares nucleares, de cada 100 hombres, 44 son jefes, 2 cónyuges y 54 hijos. Por su parte, de cada cien mujeres, solamente 10 son jefas, 43 cónyuges y 47 son hijas.

En los hogares extensos, de cada 100 hombres, 27 son jefes, dos son cónyuges, 33 son hijos, 22 nietos y 16 guardan otro vínculo de parentesco con el jefe del hogar. De cada 100 mujeres en esta clase de hogares, 12 son jefas, 19 cónyuges, 30 hijas, 18 son nietas y 21 tienen otro parentesco.

Asimismo, de acuerdo con datos del Consejo Nacional de Población (Conapo), 9.6% del total de la población mexicana son adultos mayores, lo que equivale a 10.8 millones de personas, de las cuales 15% se encuentra en pobreza extrema.

Además, México vive hoy el aumento paulatino de su población de 60 o más años, de acuerdo con los criterios de la ONU en la materia, nuestro país cuenta con una población envejecida, ya que según indicadores demográficos para 2050 uno de cada cuatro mexicanos será adulto mayor.

### **3. La Familia y el Hogar**

Desde septiembre de 1993 la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció que cada 15 de mayo se celebre el Día Internacional de la Familia. En México, en 2006 se decretó “Día Nacional de la Familia” el primer domingo de marzo.

La familia es el ámbito en el que interactúan personas relacionadas entre sí por lazos de parentesco por consanguinidad, afinidad, costumbre o legales. En ella se establecen obligaciones y derechos entre sus miembros, con peculiaridades para cada uno de ellos dependiendo del sexo, edad y posición en la familia.

La familia es el grupo social básico en el que la mayoría de la población se organiza para satisfacer sus necesidades esenciales; es el ámbito donde los individuos nacen y se desarrollan, así como el contexto donde se construye la identidad de las personas por medio de la transmisión y actualización de los patrones de socialización. Según la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado. [1]

A través de los siglos ha quedado comprobado que la familia es la unidad básica de la sociedad en cualquier país del mundo, su valor se basa fundamentalmente en el bienestar físico, mental y espiritual de cada uno de sus integrantes, lo cual se refleja inevitablemente en el desarrollo de los pueblos y en las relaciones entre estos a nivel global.

Según cifras del INEGI indican que más de la mitad de la población sobrevive en niveles de miseria, donde la desnutrición avanza incontenible en las áreas rurales y en las zonas marginales urbanas, donde la salud pública es cada día más precaria y empiezan a reaparecer enfermedades típicas de la pobreza; en México, donde el ingreso per cápita no ha aumentado en los últimos años, donde según los registros del IMSS han desaparecido 2 millones de empleos en tres años y donde la mayoría de las familias se considera afortunada cuando reúne entre sus miembros un ingreso equivalente a dos y medio salarios mínimos.

Un gran porcentaje de las familias mexicanas asentadas en territorio nacional, tienen como única fuente de ingreso los recursos económicos de las divisas provenientes de sus familiares que trabajan en los Estados Unidos de América (EUA).

La Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim), integrada por 63 organizaciones de la sociedad civil con programas a favor de la infancia, ha documentado con fuentes hemerográficas que al menos 30,000 menores están involucrados en algún grupo delictivo con diversas actividades ilícitas.

México se perfila para ser uno de los países en los que más violencia se ejerce contra niños y adolescentes. El maltrato físico y el homicidio se han convertido en una de las principales amenazas para esta población. Hasta 2009, el DIF había comprobado más de 20 mil casos de maltrato infantil.

Estos ejemplos nos da cuenta de que el Estado mexicano no ha sido capaz de asegurar para las familias que viven en esta situación, las condiciones mínimas y fundamentales para la satisfacción de necesidades tales como: la educación, salud, alimentación, vivienda y trabajo.

#### **4. Política social**

Las políticas sociales persiguen varios objetivos medulares; acompañar a los procesos de la democratización, creando derechos sociales y políticos como medio de fortalecer la voz y participación ciudadana; servir de instrumento de legitimación de los gobiernos ante los sesgos distributivos y la inseguridad propios de las economías; por último, controlar al mercado de trabajo al hacer depender buena parte de los beneficios de la política social, a la incorporación de la mano de obra a dicho mercado.

Así, entre 1960 y 1975 los principales miembros de la OECD (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Inglaterra y Estados Unidos) acrecentaron de 12% a 22% la participación del gasto social en el producto.

Con mucho rezago, el mismo fenómeno surge en América Latina, no tanto por influencia a demandas de los trabajadores y de los estratos ciudadanos empobrecidos, sino por la peligrosa reducción de la legitimidad de los gobiernos, atribuible a la reducción del ritmo de desarrollo y del empleo. Así, el gasto social, después de la década de los años 80, se expande de 12% a 18% del producto entre 1990 y 2009.

En esos años, aún con la normalización incompleta de las cifras del gasto social de México, se tensionan severamente las finanzas públicas. La contradicción nace de que los ingresos tributarios se estancan al nivel bajísimo de 10% del producto, mientras el gasto social sube de 41% a 64% de las recaudaciones del gobierno federal, dejando poco margen a la atención de otras prelações. Y eso ocurre cuando todavía cuando faltan ayudas familiares que acompañen a los cambios demográficos y de la incorporación femenina al mercado de trabajo.

La reforma a la embrionaria política social mexicana sigue debatiéndose entre seguir con extrema ortodoxia la ruta neoliberal de transferir al mercado responsabilidades medulares para los cuales está mal preparado, o la de optar, así sea tímidamente, por el camino de la democracia social en busca de la universalización de los derechos, el combate a desigualdad y pobreza, siguiendo criterios solidarios e igualitarios.

En efecto, ante el avance de la pobreza, se creó el programa Progres-Oportunidades que, junto a méritos innegables, no se acompaña con políticas de empleo que generen ingresos permanentes a las familias pobres. De la misma manera, se estableció el seguro popular para dar servicios a la población excluida de las principales instituciones de seguridad social. Pero ese avance hacia la universalización de los derechos, no se le dotó con la infraestructura indispensable y sus erogaciones debilitan los presupuestos.

Tales circunstancias nos obligan a reflexionar en las acciones para que el Estado asuma la tarea trascendente de mejoramiento integral del pueblo y que contribuya a mejorar la convivencia humana, si bien sus efectos no son visibles a corto plazo, sí está comprobado que sus resultados son más efectivos.

Sin duda que el primer espacio para la prevención del delito en los niños y jóvenes **es la familia**. Se ha comprobado documentalmente que un menor que proviene de un hogar en el que hay violencia, tiende a reproducir comportamientos agresivos. Al respecto Erling Roland y sus colegas (2004) han demostrado que las víctimas de padres agresivos en cuyos hogares prevalece la desatención y en los que existe un ambiente de escaso apoyo, son proclives con frecuencia a expresiones de violencia reactiva o proactiva, a lo que Christina Salmivalli (2004) argumenta que los menores que han sufrido maltrato suelen ser violentos con sus pares.

Según el criminólogo español Herrero-Herrero, una socialización inadecuada del niño debilita las relaciones de los jóvenes hacia los grupos convencionales como pueden ser la familia, la escuela, la sociedad y le induce a crear vínculos con otros grupos en los que va encontrando eco a su desintegración y donde refuerza su conducta desviada.

De acuerdo con el reporte del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en marzo de 2011, el aumento de madres solteras propicia que la proporción de hogares mexicanos que son encabezados por una mujer continúen en aumento, al grado que actualmente 2 de cada 10 familias se encuentran en esa situación.

En los números señalan que 22.7 por ciento de los hogares del México ya tienen “a una mujer como jefa de familia y su labor se entiende como la persona de más jerarquía y autoridad en el seno familiar y en la toma de decisiones, además que en ella recae gran parte del soporte económico de la familia.

Las mujeres que encabezan un hogar se concentran más en las ciudades, 57 por ciento, que en las zonas rurales, pero en cuanto a escolaridad la mayor parte, 20 por ciento, no completó su educación primaria, situación preocupante por la que el Estado debe suplir la función de la familia.

El problema de la migración, según el censo de Población y Vivienda 2010, un promedio de 609 mexicanos por día dejaron el país durante los últimos cinco años para irse hacia Estados Unidos, principalmente, pero también a otras naciones.

Las familias monoparentales requieren de programas específicos, generalmente el hombre o la mujer que encabeza este tipo de familias, difícilmente tendrá tiempo para formar a sus hijas e hijos, esto no significa menospreciar los esfuerzos que hacen para llenar la ausencia de padre/madre, pero la dinámica en la que viven requiere de todo el apoyo estatal en esta tarea.

Por ello es indispensable formular y aplicar políticas sociales compensatorias y asistenciales, en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, como se establece en la Ley General de Desarrollo Social. Asimismo es importante fomentar las actividades productivas para promover la generación de empleos e ingresos de personas, familias, grupos y organizaciones productivas, como lo señala la ley.

## **5. Reforma de la Ley**

La importancia de la Ley General de Desarrollo Social, publicada el 20 de enero de 2004 en el “Diario Oficial de la Federación”, radica en que fue la primera reforma estructural en nuestro país a fin de constituir el marco para regular la política de Estado hacia el desarrollo social.

Para tal efecto, la Ley General de Desarrollo Social prevé que el Gobierno Federal realice una Política Nacional de Desarrollo Social que propicie las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, en aquellas áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registre índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social.

En la Ley General de Desarrollo Social se puntualizaron los lineamientos y criterios de financiamiento de la política social, de tal manera que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social se consideran prioritarios y de interés público por lo que no podrán ser inferiores, en términos reales, a los destinados en el año fiscal anterior y deberán registrar incrementos, por lo menos, en la misma proporción en que esté previsto el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB).

La aplicación de la ley ha ido cobrando mayor fuerza y ha generado experiencia para valorar su efectividad, también considerar algunas debilidades y para reflexionar acerca de su posible actualización, conforme ha ido

atravesando por diferentes etapas y ha encontrado retos que la dinámica social, económica y política del país le ha ido presentando.

La lucha contra la pobreza ha sido emprendida con una amplia gama de programas federales y también, con diferentes programas por los gobiernos estatales y municipales, muchas veces, en coparticipación con el orden federal y a veces por sí solos.

El diagnóstico de la aplicación de la Ley General de Desarrollo Social en estos siete años de vigencia enseña que, una vez consolidado el marco legal e institucional para combatir la pobreza y propiciar el desarrollo social, los retos que las circunstancias de la dinámica nacional le presentan a la legislación vigente a fin de fortalecer su naturaleza de instrumento jurídico idóneo para que los mexicanos en condición de pobreza superen esa situación.

Por otra parte, hoy más que nunca frente a la coyuntura de crisis económica, es indispensable que la política social de generación de capacidades y mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos más pobres sea complementada con una clara política de generación de ingresos para las familias y para el autoempleo.

Existen individuos y familias que se encuentran en condiciones de mayor desventaja y que resultan más vulnerables en el proceso de desarrollo, como es el caso de los niños, discapacitados y adultos mayores como integrantes de la familia. A ellos la sociedad no debe dejarlas de lado, la asistencia es el camino idóneo para afrontar sus problemas.

Desde la creación de la Ley de Desarrollo Social en 2004 no se han realizado reformas a la misma a pesar de que en estos últimos años se ha modificado la situación que la género, vivimos una época de crisis económica y de seguridad que se ha acentuado en nuestro país. Nuestra democracia puede quedar trunca si no se generan oportunidades para que cada persona y cada familia logren vivir en condiciones dignas.

En aquel momento la ley considero los elementos que respondían a las necesidades sociales de las personas y grupos, sin definir de manera clara el concepto de familia que la teoría actual a retomado como el núcleo social básico de toda política pública, que permita mitigar la situación de extrema pobreza en la que se encuentran millones de habitantes en este país, así como de los millones de mexicanos, en igualdad de oportunidades y en equidad de participación de los programas sociales.

Se definió con ella un marco jurídico que reconocía y atendería de manera integral el desarrollo social, que si bien en nuestro país la referencia a los derechos sociales ha sido reiterada, fue la primera ocasión que, en un ordenamiento jurídico, se enunciaron de manera explícita. Destacando que los principios a los que se sujetan los derechos sociales son: la libertad, la justicia distributiva, la solidaridad, la integralidad, la participación social, la sustentabilidad, el respeto a la diversidad, la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, y el de transparencia.

Sin embargo, algo faltó, a pesar de que en algunos de los artículos se menciona a la familia, es necesario considerarlos en otros que fortalecerían sus principios y programas, eso es el núcleo de la familia, para establecer una verdadera política de Estado en materia de desarrollo social y crear las condiciones para garantizar a las siguientes generaciones un mejor futuro.

## **6. Propuesta a la familia**

Si bien la familia ha estado constantemente presente como tema de análisis social, su estudio fue relegado en las últimas décadas por la prioridad justificada que se concedió a tópicos que parecieron más urgentes, como la problemática de la mujer y de otros grupos vulnerables. A menudo, ello condujo a la formulación de políticas dirigidas específicamente a atender a algunas categorías de miembros del grupo familiar que de hecho dejaban de lado la intermediación familiar.

La familia constituye uno de los procesos sociales que más de cerca atañe a las personas y sobre cuyos problemas y conflictos se ha hablado y escuchado hablar como una consecuencia natural del cambio de nuestras sociedades. Sin

embargo, si su transformación se concibe sólo como un proceso natural, el fenómeno corre el riesgo de desdibujarse en la cotidianeidad, es decir, de quedar confundido en el panorama de los cambios sociales y desaparecer como objeto de las políticas públicas.

La familia es un espacio para encontrar soluciones que permitan fortalecernos como sociedad. En este sentido, resulta importante señalar que diversos especialistas concluyen que potenciar a las mujeres significa invertir en la familia y, por ende, en toda la sociedad. Por lo mismo, no debemos escatimar esfuerzos para alcanzar resultados favorables en la tarea de lograr una mejor sociedad.

El congreso a realizado esfuerzos legislativos por atender de mejor manera el núcleo familiar en donde más se ha sentido los efectos que en este momento padecemos, deficiencias y carencias en el sistema de educación, salud, alimentación, vivienda, trabajo e inseguridad, para ello se han reformado varios instrumentos legales para las mujeres, las niñas y los niños, y de los adultos mayores, sin embargo ha quedado pendiente la Ley General de Desarrollo Social, instrumento legal que regula los programas y acciones del Estado que se aplican en el país.

Asimismo se han creado las comisiones ordinarias y especiales para tratar los temas de la Familia, en diferentes momentos desde el año 2000 como es la Comisión Especial de la Niñez, Adolescencia y Familias, en esta LXI Legislatura contamos con la Comisión Especial de la Familia, pero nos falta un gran trecho por recorrer en el ámbito legislativo para proteger sus derechos y definir sus obligaciones con un efectivo enfoque de familia, así como de ser objeto central de los programas sociales en esta materia.

Esta iniciativa es parte de un cúmulo de esfuerzos encaminados a velar por los derechos de las familias, pretende activar las sinergias entre todos los sectores sociales, de tal forma que los resultados puedan multiplicarse. Es una acción legislativa que quiere fomentar un cambio cultural en todas sus dimensiones, tanto en la etiquetación y reconfiguración de los programas sociales con los parámetros sobre la familia y el desarrollo personal, así como en la aceptación de la responsabilidad del Estado con los derechos sociales de la familia, de tal forma que se promueva el valor social de la familia.

Para ello, consideramos necesario reformar diversos artículos de la Ley General de Desarrollo Social, con objeto de que se apliquen programas y acciones que permita la participación de manera conjunta tanto a los hombres como a las mujeres en el núcleo familiar cuidado que se ejerzan acciones efectivas en términos de igualdad y de equidad real. Oportunidades es un programa centrado en la familia. La selección de los beneficiarios se realiza a través de la selección de familias que viven por debajo de la línea de pobreza de capacidades. En teoría, de acuerdo a los lineamientos del programa, son las familias las que deben cumplir las corresponsabilidades, aunque en la práctica son las mujeres titulares las que se hacen cargo de todas las tareas, formales e informales, relacionadas con Oportunidades.

Por ello, las acciones legislativas deben encaminarse a adecuar el marco jurídico para crear un ambiente propicio para que las familias puedan desarrollarse eficientemente y que se les permita ampliar sus posibilidades de conseguir un empleo e incrementar sus salarios.

La familia es un espacio para encontrar soluciones que permitan fortalecernos como sociedad. En este sentido, resulta importante señalar que diversos especialistas concluyen que potenciar a las mujeres significa invertir en la familia y, por ende, en toda la sociedad. Por lo mismo, no debemos escatimar esfuerzos para alcanzar resultados favorables en la tarea de lograr una mejor sociedad.

Nuestro partido, el Revolucionario Institucional, considera relevante se ejerzan políticas públicas por parte del Gobierno federal para el cuidado de la familia, pues la familia como núcleo social antecede al Estado, por lo que sus acciones deben estar en función de ella, y sus políticas deben encaminarse a la promoción, el fortalecimiento y el cuidado de la misma, reconocimiento de que el déficit social acumulado durante los años de crisis y reestructuración debía ser materia de política social y la reducción de la pobreza como meta última y primera de los programas sociales.

También, reconocemos el profundo traumatismo que el estancamiento de la economía produjo en los grupos más desfavorecidos y, bajo la lógica de maximización del impacto de los programas sociales, en un contexto de recursos escasos, deseamos que la política social empiece a operar a través de la focalización de la población objetivo.

La familia es vista en este nuevo paradigma como un vehículo para llegar a la población objetivo y como un instrumento de operación de los programas. De acuerdo con la SEDESOL: “Dado que la familia desempeña, de manera natural, un papel fundamental en las relaciones sociales de los mexicanos, tomar esta institución como pilar en la operación de programas sociales mejorará su grado de éxito”.

En este momento se realizan programas que toma a la familia como unidad de operación y a las mujeres (madres, esposas) como las titulares del mismo, a quienes llegan los apoyos y quienes deben cumplir con las corresponsabilidades. Sin embargo, debemos legislar para adecuar la norma y definir de manera clara y precisa la responsabilidad que se requiere para seguir avanzando y lograr metas más amplias en beneficio de la población en pobreza.

Realicemos juntos acciones legislativas, entendiendo éstas como el conjunto de medidas y mecanismos que implican un tratamiento favorable para superar las desigualdades presentes y así llegar a obtener una igualdad real. Para ello, se requiere unir voluntades, ampliar las conciencias y establecer nuevos compromisos, como personas, legisladoras y legisladores y como sociedad, a fin de lograr leyes, políticas y programas efectivos para la promoción de las familias, lo que permitirá detonar, en mayor o menor medida, el desarrollo nacional.

Por lo expuesto, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de:

Decreto

Por el que se adiciona un inciso I al artículo 3, se recorre el I actual, que pasa a ser el II, el II pasa a ser el III, se reforma el III se y pasa al ser el IV y se adiciona el V; el IV pasa a ser el VI; y se reforma el VII y pasa a ser el IX; y así sucesivamente el VIII y IX; se reforma la fracción I, VI y X del artículo 5; se reforma el artículo 7 y 8 y se adiciona un párrafo al artículo 8; reforma la fracción I del artículo 11; se reforma la fracción III y de adiciona una fracción IV, del artículo 19, recorriéndose de la IV a la IX; se reforma el primer párrafo del artículo 21, 27, 33 y 41, todos de la Ley General de Desarrollo Social, en los términos siguientes

**Primero.** Se adiciona una fracción I, y V, y se reforma la fracción III y la VII al artículo 3 de la Ley General de Desarrollo Social para quedar como sigue:

**Artículo 3.** La Política de Desarrollo Social se sujetará a los siguientes principios:

La política de desarrollo social se sujetará a los siguientes principios rectores:

**I. Universalidad: Garantiza la atención integral del Estado con programas y acciones sociales individuales o colectivos que beneficien a las personas, familias y grupos sociales en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad en el país y tiene el propósito de permitir que todos participen del disfrute y ejercicio de los derechos sociales y del desarrollo social, a mejores condiciones de bienestar y a una calidad de vida sostenible y sustentable;**

II. Libertad: .....

III. Justicia distributiva:.....;

IV. Solidaridad: Colaboración entre personas, **familias** y grupos sociales y órdenes de gobierno, de manera corresponsable para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad;

**V. Igualdad y equidad: Constituye un objetivo principal del Estado lograr la igualdad y la equidad de**

**oportunidades de los habitantes del país, teniendo como eje central de la política social la superación de la discriminación y la exclusión social de las personas, familias y grupos sociales en extrema pobreza, que permita mejorar sus condiciones de vida y los integre al desarrollo nacional;**

VI. Integralidad: .....

VII. Participación social: .....

VIII. Sustentabilidad: .....

IX. Respeto a la diversidad: Reconocimiento en términos de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, las opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de discriminación y promover un desarrollo con **igualdad**, equidad y respeto a las diferencias;

X. y XI. ....

**Segundo.** Se reforman las fracciones I, VI y X al artículo 5 de la Ley General de Desarrollo Social para quedar como sigue:

**Artículo 5.** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

**I. Beneficiarios:** Aquellas personas, **familias y grupos sociales** que forman parte de la población atendida por los programas de desarrollo social que cumplen los requisitos de la normatividad correspondiente;

**II. a V.....**

**VI. Grupos sociales en situación de vulnerabilidad:** Aquellos núcleos de población, personas y **familias** que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar;

**VII. a IX.....**

**X. Padrón:** Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas, **familias y grupos sociales** atendidas por los programas federales de Desarrollo Social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normatividad correspondiente.

**Tercero.** Se reforman el primer párrafo del artículo 7 y el primero del artículo 8 y se adiciona un segundo párrafo a este último de la Ley General de Desarrollo Social, para establecer que:

**Artículo 7.** Toda persona, **familia y grupo social** tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa.

**Artículo 8.** Toda persona, **familia y grupo social** en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja.

**Los programas, acciones y apoyos de desarrollo social destinados a las personas las familias o los hogares en situación de vulnerabilidad se entregarán de manera preferente a las mujeres jefas de familia, y a los que tengan discapacidad permanente.**

**Cuarto.** Se reforma la fracción I del artículo 11 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

**Artículo 11.** La Política Nacional de Desarrollo Social tiene los siguientes objetivos:

**I.** Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad **y equidad** de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;

**Quinto.** Se reforma la fracción III y de adiciona una fracción IV, del artículo 19, recorriéndose de la IV a la IX de la Ley General de Desarrollo Social. Para quedar como sigue:

**Artículo 19.** Son prioritarios y de interés público:

**I.** .....

**II.** .....

**III.** Los programas dirigidos a las personas, **familias y grupos sociales** en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad;

**IV. Programas a la alimentación de las familias.**

**IV. a IX....**

**Sexto.** Se reforma el primer párrafo del artículo 21, el primer párrafo del artículo 25 y el primer párrafo del artículo 33 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

**Artículo 21.** La distribución de los fondos de aportaciones federales y de los ramos generales relativos a los programas sociales de educación, salud, alimentación, infraestructura social y generación de empleos productivos y mejoramiento del ingreso se hará con criterios de **igualdad y equidad** y transparencia, conforme a la normatividad aplicable.

**Artículo 27.** Con el propósito de asegurar la **igualdad**, equidad y eficacia de los programas de desarrollo social, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, integrarán el Padrón.

**Artículo 33.** Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal fomentarán las actividades productivas **y proyectos de economía popular** para promover la generación de empleos e ingresos de personas, familias, grupos y organizaciones productivas.

**Séptimo.** Se reforma el primer párrafo del artículo 41 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

**Artículo 41.** Los gobiernos de las entidades federativas instituirán un sistema de planeación del desarrollo social; formularán, aprobarán y aplicarán los programas de desarrollo social respectivos, en los términos de la Ley de Planeación y de esta Ley, y, de manera coordinada con el Gobierno Federal, vigilarán que los recursos públicos aprobados se ejerzan con honradez, oportunidad, transparencia, **igualdad y equidad**.

**Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de junio de 2011.

**DIPUTADA OLIVIA GUILLÉN PADILLA**