

## **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción IV al artículo 82 de la Ley General de Desarrollo Social.**

Senador **DAVID MONREAL ÁVILA**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55 fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Honorable Soberanía la siguiente, **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción IV al artículo 82 de la Ley General de Desarrollo Social** al tenor de la siguiente:

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

A nivel mundial, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 fue el primer ordenamiento de esta naturaleza en reconocer derechos sociales, particularmente el derecho a la educación, trabajo, seguridad social, y a la propiedad privada, en este sentido, la Carta Magna es un ordenamiento esencialmente humanista, ya que contempla a la persona en lo individual y lo social.

La concepción de los derechos sociales en el marco jurídico mexicano logró un avance significativo con este máximo ordenamiento, pues se reconocieron: el derecho social, el derecho político y el derecho administrativo. Para fines de la presente iniciativa, es primordial centrarse en el primero derecho, definido como el conjunto de disposiciones y normas que establecen y desarrollan políticas a favor de personas, grupos y sectores de la sociedad que se encuentran en situación de vulnerabilidad, buscando su inclusión en la vida social del país.<sup>1</sup>

En este sentido, los derechos sociales reconocidos en la Constitución de 1917 fueron la base de las políticas públicas implementadas por el Estado con el fin de

---

<sup>1</sup> Trápaga Reyes, Jesús. "El derecho social en México: problemas y perspectivas", El Cotidiano, vol. 16, Núm. 99, 2000, UAM Azcapotzalco, [en línea], consultado: 03 de mayo de 2018, disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/325/32509902.pdf>

acrecentar el bienestar social. Este fue el rasgo que caracterizó a los gobiernos posrevolucionarios, es decir, la implementación de políticas sociales a la par de la industrialización del país con el objetivo de consolidar un crecimiento económico incluyente.

Sin embargo, a partir de 1970 los rasgos constitutivos de las políticas de bienestar social posrevolucionarias se mostraron desgastadas e inoperantes, debido a que las políticas sociales de la década de los 60 se habían enfocado principalmente a los problemas urbanos y en el desarrollo industrial, lo que se tradujo en el olvido del sector campesino, siendo un segmento fundamental de la sociedad al que no se le había atendido.

Esta situación generó reformas a la carta magna, por medio de las cuales se constitucionalizó con mayor profundidad los derechos sociales, lo cual implicó que el Estado otorgara prestaciones a la población, mismas que no eran contempladas por la Constitución de 1917 en un inicio, estableciéndose la etapa del Estado benefactor.

La reforma de mayor importancia en la materia, de la década a la que se hace mención, es la Ley del Seguro Social de 1973, la cual amplió la definición Constitucional de 1917 de previsión social, misma que era ya inadecuada a la realidad social del país, pues solo abarcaba el concepto de trabajador asalariado. A partir de la reforma de 1973 se reconocieron otros grupos de trabajadores, extendiendo la cobertura a grupos hasta entonces marginados. Asimismo, actualizó la estructura y las prestaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, como la creación del esquema de afiliación voluntaria, el sistema de guardería y la provisión de servicios médicos a los campesinos excluidos bajo un financiamiento no contributivo.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Farfán Mendoza, Guillermo "México. La Constitución de 1917 y las Reformas a los sistemas de pensiones", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016, [en línea], consultado: 08 de mayo de 2018, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rlds/n24/1870-4670-rlds-24-00003.pdf>

Asimismo, las políticas de bienestar de esta etapa estuvieron enfocadas a mejorar la calidad de vida de la población, por lo cual el gasto público se fortaleció para los sectores de salud, educación, vivienda y seguridad social, buscando que el ingreso y el consumo se determinaran a partir del autoabastecimiento de los productos para cubrir las necesidades fundamentales, logrando una distribución de la riqueza equitativa.

Esta misma dinámica gubernamental se continuó con el gobierno de José López Portillo, en la década de los 80; sin embargo, el aparato burocrático que cada vez era más grande e ineficiente ocasionaba que los recursos públicos no fueran distribuidos de manera correcta, perjudicando el desarrollo social y agudizando una crisis que era ya insostenible.

En este sentido, los problemas de las décadas de los 70 y 80, que se tradujeron en una crisis severa en materia económica y social, legitimaron la instauración del modelo neoliberal que inició en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982). A partir de la implementación del neoliberalismo en México se modifica la forma de gobierno que se había instaurado después de la revolución mexicana, convirtiéndose en un gobierno que prioriza la relación del país con el mundo, y dejando de ser el conductor de la economía nacional para cederle esa responsabilidad al mercado, es decir, el sector privado adquiere mayor influencia en las políticas del Estado.

Ante ese panorama, se eliminaron los subsidios generalizados para focalizar las políticas sociales en los sectores de mayor vulnerabilidad, limitándolas a las necesidades básicas en materia de salud, alimentación y educación, lo cual se tradujo en la privatización de sectores que no eran considerados básicos, como; comunicaciones, financiero y energético, mismos que significarían una rentabilidad

sustancial para el desarrollo económico y social del país, si el estado hubiese fungido como regulador y no haberse deshecho de su injerencia.<sup>3</sup>

Bajo estos parámetros, se combinaron políticas sociales con políticas asistencialistas, por lo cual en 1992, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se crearon el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a fin de atender a la población vulnerable; sin embargo, una nueva crisis económica (1995) y con la Administración Federal a cargo de Ernesto Zedillo, se inicia un cambio en la política de desarrollo social, enfocando la política pública en dos vertientes; por un lado, acciones dirigidas a la población en general en el sentido de seguridad y asistencia social garantizando el disfrute de los derechos sociales, y por otro lado, políticas que atendieran a la población que se encontrará en situación de pobreza extrema, creándose el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el cual sustituyó a PRONASOL.<sup>4</sup>

Lo anterior evidencia el cambio en la política en materia de desarrollo social de una administración a otra, es decir, en 1982 con la entrada del neoliberalismo en México se siguieron políticas radicalmente distintas a las instauradas después de la revolución mexicana y que continuaban vigentes hasta entonces. A partir de la fecha citada, las políticas en este rubro se dirigieron a los sectores de la sociedad más vulnerables atendiendo solo las necesidades básicas con políticas asistencialistas; asimismo, esta política se modificó con la entrada del gobierno de Ernesto Zedillo, con políticas que pretendían atender no solo a la población vulnerable sino a la sociedad en general, a fin de garantizar el disfrute pleno de los derechos sociales.

---

<sup>3</sup> Barajas, Gabriela. “Una reflexión sobre la Ley General de Desarrollo Social”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, [en línea]m consultado: 15 de mayo de 2018, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2519/31.pdf>

<sup>4</sup> Franco Parrillat, Gerardo y Canela Gamboa, Fabiola. “Evolución de las Políticas de Desarrollo Social en México éxitos y fracasos”, Revista Opera, 2016, [en línea], consultado: 15 de mayo de 2018, disponible en: <http://www.redalyc.org/html/675/67546312009/>

Por tal motivo, en busca de solucionar la problemática que representaba el cambio sexenal para la política de desarrollo social, se construyó un marco normativo que implicaría coherencia a la serie de acciones implementadas en materia de política social, que desarrollan los tres niveles de gobierno y en el cual se plasmaran metas a cumplirse en coordinación, buscando lograr resultados sustanciales y sin importar, al menos en la teoría, la diferencia de ideologías partidarias.

En este sentido, el 20 de enero de 2004 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Desarrollo Social, la cual tiene como objetivo fundamental impulsar una política social enmarcada por la coordinación efectiva entre los tres niveles de gobierno, con la posibilidad que tanto los gobiernos municipales, estatales y el Federal participen en la planeación y aplicación de los recursos de los programas sociales.<sup>5</sup>

La Ley en comento decreta que la planeación del desarrollo social en el país se integrará por programas y planes de carácter nacional, institucional, regional, estatal y municipal, por ende, este marco jurídico tiene como fin fundamental, estructurar y generar certeza para que todas las personas que se encuentran asentadas en el territorio nacional tengan la misma posibilidad del disfrute pleno de los derechos sociales.

La Ley en comento significó un antes y un después en materia de desarrollo social, para ejemplificar esto, a continuación se citan los artículos más relevantes, mismos que muestran que la Ley General de Desarrollo Social es un paradigma en la materia:<sup>6</sup>

- **Artículo 6.** Se reconocen una serie de derechos sociales para generar el desarrollo social, para lo cual señala que:

---

<sup>5</sup> Ley General de Desarrollo Social, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2004, [en línea], consultado: 16 de mayo de 2018, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264\\_260118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_260118.pdf)

<sup>6</sup> Óp. Cit. Barajas

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

- **Artículo 7.** Se constituye el derecho de toda persona a participar y beneficiarse de los programas de desarrollo social, y establece que:

Toda persona 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 18.** Prohíbe la disminución del presupuesto para los programas sociales, lo cual blinda la política de desarrollo social frente a disputas políticas, y para ello estipula:

Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley; y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

- **Artículo 20.** Siguiendo lo establecido por el artículo anterior, se prevé que el presupuesto Federal que sea destinado al gasto social no podrá ser inferior al del año anterior, por ello señala que:

El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal.

- **Artículos 38-46.** Se crea el Sistema Nacional de Desarrollo Social, en el cual se definen competencias en los tres niveles de gobierno y se crean 3 instancias, la Comisión Nacional, la Comisión Intersecretarial y el Consejo Consultivo, entre otras cosas define:

El Sistema Nacional es un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos; federal, los de las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado. ...

- **Artículos 81-85.** Se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, integrado por especialistas en medición y evaluación de programas sociales con el objetivo de establecer lineamientos y criterios de

medición de pobreza y evaluar la política de desarrollo social, y entre otras cosas señala que:

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

En síntesis, la Ley General de Desarrollo Social sentó las bases de un modelo de coordinación y coherencia entre los tres niveles de gobierno, a fin de que la política de desarrollo social del Estado no sea una disputa política; asimismo, no se encuentre sometida a temas económicos y más bien sea formulada otorgando prioridad a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y garantizando el goce pleno de los derechos sociales a todas las personas de la misma manera.

Aunado a lo anterior, la política de desarrollo social es un elemento central para que el crecimiento sostenible, el desarrollo económico y el bienestar social se consoliden en el país; su importancia es tal, si se considera que los países con mayor crecimiento y bienestar son aquellos que tienen los índices más altos en este rubro.

En este sentido, los derechos sociales son considerados derechos humanos, mismos que tienen implicaciones económicas para un Estado y que son inherentes al entorno cultural, ecológico y político, y es por ello que una de las prioridades de la política social es buscar el pleno bienestar para las personas; tutelada por los principios de equidad, justicia social, tolerancia, responsabilidad, sustentabilidad, sostenibilidad e inclusión.

Para ello es imprescindible plantear una política incluyente, misma que debe ser respaldada por la Ley General de Desarrollo Social, es decir, para hacer frente a la exclusión, debe incluirse a los sectores indígena, campesino y obrero, ya que son

quienes demandan especial atención; su participación se reflejará en un desarrollo económico y social en todos los sectores del país.

En síntesis, se puede tener una política que busque ser incluyente, pero si los órganos encargados de llevar a cabo esa política se encuentran exclusivos para un sector ajeno a la realidad social de los sectores vulnerables, es muy difícil que logre éxito. Por ello se debe plantear la idea de que los sectores indígena, campesino y obrero tengan representación en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, toda vez que otorgará, no solo una visión más cercana a la realidad social del país, también permitirá que ideas distintas a las ya ejecutadas por este organismo se desarrollen con miras a mejorar la situación de precariedad en la que se encuentran actualmente estos sectores vulnerables del país.

**Artículo 81-** *El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.*<sup>7</sup>

Aunado a lo anterior, para justificar la necesidad de incluir a los sectores más vulnerables del país en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, es oportuno recurrir a algunas cifras relevantes de la pobreza en México en los últimos años, que muestran la deficiencia de la política social que se ha implementado en el país, y que no ha dado resultados sustanciales.

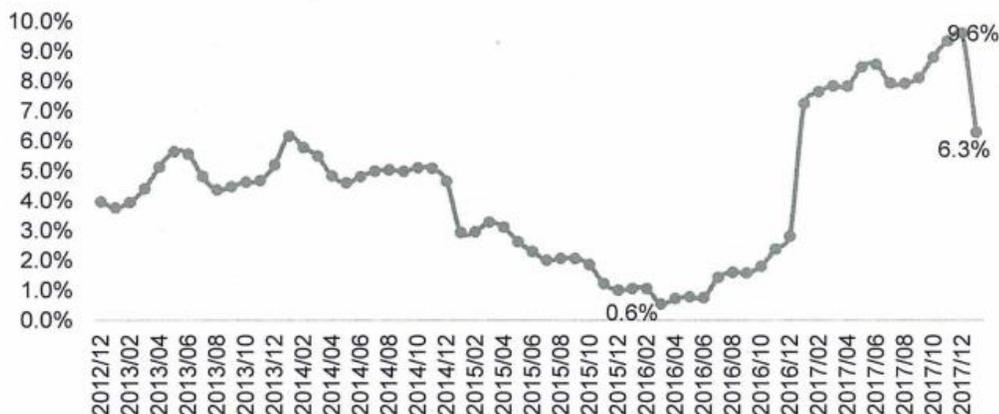
La economía de las familias mexicanas no se encuentra vigorizada por mayores niveles de ingreso ni por una mayor capacidad para la adquisición de los niveles mínimos alimentarios y no alimentarios que les permitan la mejora de sus niveles de vida. La situación es tal que entre 2016 y 2017 el precio de los productos de la

---

<sup>7</sup> Ley General de Desarrollo Social. Cámara de Diputados, 2004. [en línea], consultado: 25 de julio de 2018, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf)

canasta básica aumentaron en 9.61% lo que representa el mayor incremento en casi 18 años.<sup>8</sup> (Ver Gráfica 1)

**Gráfica 1. Precios de los Productos de la Canas Básica  
2012-2017**



Fuente: Banco de Información Económica

El aumento de la canasta básica se contextualiza en un escenario donde el aumento de la pobreza en la actual administración ha sido considerable. Datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) muestran que de 2009 a 2017 poco más de 3 millones de mexicanos se registraron con condición de pobreza, es decir, en 2009 habían en el país 49 millones de pobres y en 2017 aumento a 53 millones de personas en situación de pobreza.<sup>9</sup>

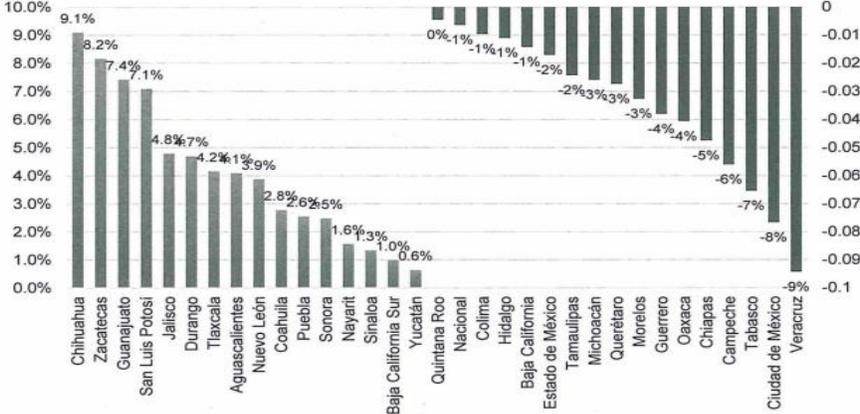
Aunado a lo anterior, las cifras del CONEVAL muestran que, en promedio, el ingreso laboral no ha aumentado ni disminuido entre 2013 y 2017, situación que contradice el discurso de la actual Administración Federal que celebra la reducción del número de pobres durante su sexenio. Al analizar la situación del ingreso por entidad federativa se observa que 15 estados de la República mostraron niveles de

<sup>8</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Banco de Información Económica. 2018, [en línea], consultado: 25 de julio de 2018, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx>

<sup>9</sup> Villa y Caña Pedro. "Aumenta la Cantidad de pobres en México: CONEVAL", 2018. [en línea], consultado: 26 de julio de 2018, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/aumenta-la-cantidad-de-pobres-en-mexico-coneval>

pobreza laboral preocupantes, ejemplo; Veracruz (-9%), Ciudad de México (-8%), Tabasco (-7%), Campeche (-6%), Chiapas (-5%), Oaxaca (-4%), Guerrero (-4%), Morelos (-3%), Querétaro (-3%), Michoacán (-3%), Tamaulipas (-2%) y el Estado de México (-2%), y las entidades que empeoraron menos de un 1% de la población son: Quintana Roo, Colima, Hidalgo, y Baja California.<sup>10</sup> (Ver gráfica 2)

**Gráfica 2. Pobreza laboral en las entidades federativas entre 2013 y 2017**



Fuente: Datos del CONEVAL 2018

Por tal motivo, la inclusión de los sectores vulnerables como el indígena, campesino y obrero, en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, es necesario para darle precisamente un enfoque más social a las acciones y obligaciones que el organismo lleva a cabo y que le confiere la Ley General de Desarrollo Social.

En este sentido, a través de la presente iniciativa se plantea adicionar una Fracción IV al artículo 82 de la Ley General de Desarrollo Social, para integrar a los sectores indígena, campesino y obrero en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, a fin de que participen en la coordinación y evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición

<sup>10</sup> CONEVAL. “Índice de tendencia laboral de la pobreza al cuarto trimestre de 2017”. 2018, [en línea], consultado: 26 de julio de 2018, disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLPI- IS\\_resultados\\_a\\_nivel\\_nacional.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLPI- IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx)

de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

Por lo antes expuesto, someto a consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción IV al artículo 82 de la Ley General de Desarrollo Social**

**ÚNICO.-** Se ADICIONA una Fracción IV al artículo 82 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

**Artículo 82.-** El Consejo estará integrado de la siguiente forma:

**I. a III. ...**

**IV. Tres ciudadanas o ciudadanos que garanticen la representatividad y equilibrio de los sectores Indígenas, Campesinos y Obreros.**

**TRANSITORIO**

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

**SEGUNDO.-** 30 días después de la entrada en vigor del presente Decreto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social deberá emitir, por medio del Secretario Ejecutivo, la convocatoria para elegir a los tres ciudadanos y ciudadanas que integrarán el Consejo con el objetivo de realizar una amplia consulta pública nacional dirigida a todos los sectores indígenas, Campesinos y Obreros, para que presenten sus postulaciones de aspirante.

El Consejo definirá la metodología de selección de los ciudadanos y ciudadanas tomando en cuenta los principios de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y de paridad de género.

<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>TEXTO PROPUESTO</b>
<p><b>Artículo 82.-</b> El Consejo estará integrado de la siguiente forma:</p> <p>I. a III. ...</p> <p><b>No existe correlativo.</b></p>	<p><b>Artículo 82.-</b> El Consejo estará integrado de la siguiente forma:</p> <p>I. a III. ...</p> <p><b>IV. Tres ciudadanas o ciudadanos que garanticen la representatividad y equilibrio de los sectores Indígenas, Campesinos y Obreros.</b></p>

*Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión a los 01 días de agosto de 2018.*