

Hacia una Ley General de Desarrollo Social con enfoque de derechos y su repercusión en las entidades federativas. Notas para su discusión¹.

David Martínez Mendizábal²
david.martinez@iberoleon.mx

Resumen.

La Ley General de Desarrollo Social fue aprobada en el 2004 y representó un avance significativo con respecto a la institucionalización del desarrollo del país, la evaluación del desarrollo social y la medición de la pobreza. En el 2011 se modificó la Constitución de México y se introdujo como eje transversal en la acción pública el valioso concepto de derechos humanos.

El artículo explora las posibles modificaciones de la Ley de Desarrollo Social si se reescribe asumiendo el enfoque de derechos, ítem que debería de proceder dado el potente contenido, sobre todo, del artículo primero constitucional. Del complejo campo de transformaciones que se podrían originar, el artículo aborda la necesidad de clarificar el objeto de la Ley y el manejo indiscriminado de conceptos como política del desarrollo social y política social; así también, se explora el significado de la titularidad de los derechos, la institucionalización de la justiciabilidad y la creación de Consejos de Evaluación en los meso gobiernos.

A lo largo del documento se anotan algunas reflexiones sobre lo que sucedería si la Ley General de Desarrollo Social retomara desde una óptica menos centralista, la arquitectura del desarrollo social en los estados de la República mexicana.

Palabras clave: desarrollo social, política social, enfoque de derechos.

Abstract.

The Social Development General Law was approved in 2004 and it represented a significant progress related to the country's development institutionalization, social development evaluation and poverty measurement. In 2011, the Mexican Constitution was modified and the concept of human rights was introduced in public action as a transversal axis.

¹ Fecha de recepción: 15 de diciembre de 2016. Fecha de aceptación: 30 de marzo de 2017.

² Profesor-Investigador en la Universidad Iberoamericana León. Doctor en Estudio Científico-Sociales por el ITESO de Guadalajara, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I y pertenece a la Red Mexicana de Investigación sobre Política Social en México. Sus temas de investigación son pobreza, migración interna y política social en los gobiernos sub nacionales. Actualmente coordina el Cuerpo Académico de Desarrollo Social y Política en el Doctorado de Ciencias Sociales, Complejidad e Interdisciplinariedad en la Universidad Iberoamericana León.

The essay explores possible modifications to the Social Development Law in case it was to be rewritten under the rights perspective, which should be done because of its strong content especially on the first constitutional article. From the complex transformations domain that could be generated, the essay approaches the need to clarify the Law's object and the indiscriminate use of concepts such as social development policy and social policy; it also explores the meaning of the rights' ownership, justiciability institutionalization and the creation of Evaluation Boards in meso governments.

Along the document, some reflections are given to what would happen if the Social Development General Law was to take, from a less centralist approach, the architecture of the social development in the states of the Mexican Republic.

Key words: social development, social policy, human rights approach.

Introducción

La publicación de la Ley General de Desarrollo Social –LGDS- (DOF, 2016) sin duda, fue un avance significativo con relación al marco normativo hasta entonces existente. Las obligaciones que adquiere el Estado en materia de presupuesto, la creación del Consejo de Evaluación de la Política del Desarrollo Social, el método obligado de medición multidimensional, la preocupación por los resultados de la medición en ocasiones sólo discursivos y ocasionalmente como insumo para la elaboración de nuevas políticas públicas, entre otros, son logros evidentes.

Sin embargo, como lo ha planteado Fuentes (2016), debemos cuestionarnos si la manera limitada en que se mide la pobreza debe seguir siendo la misma, dado que la LGDS fue publicada siete años antes de la modificación constitucional en materia de derechos humanos.

Pero no solamente se tendría que revisar el método de medición de la pobreza sino otros asuntos relevantes como la función que juegan las entidades federativas, pues la actual LGDS les asigna un papel muy pasivo y secundario en el actual Sistema Nacional de Desarrollo Social. O también la revisión de los dispositivos institucionales para medir el avance del desarrollo social en los estados, de modo que sus resultados contribuyan y vinculen a las autoridades estatales en la elaboración de mejores políticas, con enfoque de derechos.

De entre variados aspectos que surgirían de una modificación de la LGDS si se adopta el enfoque de derechos –por demás obligado legalmente- el artículo explora, con algunas notas, cómo el enfoque de derechos podría mejorar sustantivamente el desarrollo de estados y municipios, bajo la reformulación de una LGDS más pertinente a la estructura de riesgos sociales de las entidades federativas y a las políticas públicas que hagan frente a sus problemas sociales.

El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas.

En los sistemas democráticos liberales donde no hay mayoría absoluta en los Congresos, cualquier ley es producto de negociaciones e intercambios políticos. Detrás de la redacción legislativa y de los trámites para su aprobación en el pleno se encuentran un conjunto de prácticas políticas poco publicitadas, pero necesarias de incorporar al análisis para realizar una exégesis apropiada de estos textos normativos.

El concepto de intercambio político se entiende de forma habitual como "una situación en que se negocian bienes de naturaleza diversa ubicados entre la economía y la política" (Rusconi, 1986: 93). La concepción originaria la refiere al vínculo entre grupos organizados y el Estado en donde los bienes intercambiables son de distinta índole como dinero, privilegios y lealtad política.

Sin embargo, frente a las acciones políticas que se dieron para que se aprobara la LGDS, se retoma el concepto desde una concepción más amplia porque clarifica el tono del documento, sus contradicciones y sus ausencias, como bien lo describe Boltvinik (2006).

Generalmente el intercambio político en la acción legislativa se da en la transacción de bienes iguales: una fracción parlamentaria apoya para que salga una ley a cambio de contar con el apoyo para que se aprueben otras iniciativas propias, aunque no se descartan en este caso, los intercambios en base a apoyos presupuestales y otros privilegios de condición asimétrica. La *línea* que marcan las presidencias de los grupos parlamentarios –acuerdos cupulares- es un factor de mucho peso, como también lo es la correlación de fuerzas en las Cámaras y la filiación ideológica de los institutos políticos a los que se pertenece. Y otro factor muy importante es la cobertura y defensa que desde el legislativo realiza el partido que detenta el poder ejecutivo federal.

Este último aspecto es evidente en el caso de la LGDS.

Se presentaron seis iniciativas de la LGDS: tres del Partido de la Revolución Democrática (PRD), dos de Acción Nacional (PAN) y una del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Las diferencias son sustantivas en cuanto a los ejes centrales que motivan la ley y a la instrumentación institucional propuesta.

Si se hace un mínimo análisis comparativo de las iniciativas desde el foco de interés este artículo, el tema de los derechos humanos y su repercusión en las entidades federativas, se notan contradicciones evidentes entre las seis propuestas, pero las que finalmente dominaron en la LGDS fueron las ofrecidas por la entonces izquierda partidaria, caracterizadas con un enfoque centrado en los derechos sociales (Boltvinik, 2006).

La actual Ley General de Desarrollo Social tendría que sufrir radicales modificaciones si se armoniza con el texto constitucional vigente pues existe una gran diferencia entre una ley que considera como eje central a los derechos sociales, tal como se entendían antes del 2011, y otra si se contemplan los derechos humanos en su plena interpretación conceptual.

Hay que recordar el debate existente hacia los ochenta cuando el concepto de derechos humanos comenzó a penetrar en el ámbito académico y político. Una buena parte de los juristas sostenían la inutilidad del término pues nuestra Constitución desde 1917 ya contemplaba tanto las garantías individuales asentadas en los primeros artículos de la Carta Magna, como los derechos sociales. Los aportes académicos y políticos, propios del derecho internacional contemporáneo han penetrado de tal modo que justificaron la necesidad de repensar tales afirmaciones.

En junio del 2011 fue modificado el texto constitucional en la denominación del Capítulo I, ahora denominado Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías, y en 11 artículos: 1º; 3º; 11; 15; 18; 29; 33; 89; 97; 102 y 105.

Esta reforma:

se ocupa de aspectos como el impulso del respeto a los derechos humanos por medio de la educación que imparte el Estado, el trato que deberá garantizárseles

a las personas migrantes y extranjeras, a quienes se encuentren sujetos al sistema penitenciario, pasando por las reformas más acotadas y precisas en cuanto al procedimiento a seguir en materia de suspensión de derechos, principios sobre política exterior, la investigación de violaciones graves a derechos humanos, y los planteamientos de inconstitucionalidad por la vulneración de tales derechos consagrados en los tratados internacionales (Pelayo, 2012: 16).

La cobertura ética y legal que ofrece el artículo primero de la Constitución mexicana a partir del 2011 dio un vuelco conceptual al modo de obrar del Estado, de tal forma que ya no puede entenderse sin la teoría de los derechos humanos construida durante la segunda mitad del siglo XX, impulsada por organismos de la sociedad civil y movimientos nacionales e internacionales y reforzados por la postura asumida por la Organización de las Naciones Unidas a través de sus distintas cumbres conferencias, pactos, y programas.

Aun así hay que reconocer la diversidad de formas de comprensión de los derechos humanos pues su conversión hacia programas públicos no obliga a seguir un solo camino. Su concreción depende de variados factores entre los que están asuntos de orden ideológico y político.

La utilización del marco que proporciona la teoría de los derechos humanos en materia de política pública es reciente, pues si bien es cierto que desde los 90 el trabajo intelectual sobre derechos humanos alude al importante papel que juega las políticas públicas “no ocurre así en los análisis sobre políticas públicas, en los que recién se inició la reflexión sobre el vínculo que puedan tener con los derechos humanos” (Canto, 2010: 77).

Sin embargo la teoría del derecho internacional ya ha dado algunas pistas esperanzadoras de su potencial influencia en todas las fases de elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas como las que podrían resultar de la aplicación de una LGDS rediseñada bajo las premisas conceptuales de un enfoque de derechos.

Seis grandes características advierte Abramovich (2006) en la relación entre políticas públicas y derechos humanos: las relaciones y desencuentros entre desarrollo y derechos; la lógica de los derechos, la creación de poderes y los mecanismos de cumplimiento; obligaciones comunes en las

diferentes categorías de derechos y margen para definir las políticas públicas y estrategias de desarrollo; el principio de inclusión y los estándares sobre igualdad y no discriminación; el principio de participación y su relación con los derechos civiles y políticos y el principio de rendición de cuentas y responsabilidad y los mecanismos para hacer exigibles los derechos.

Los elementos anteriores forman parte de reflexiones inacabadas pero necesarias si se quiere que el marco que proporcionan los derechos humanos abone a políticas públicas dirigidas a la transformación institucional de tono más democrático y justo.

En un apretado resumen, hecho desde el foco de interés de este artículo, se rescatan cuatro planteamientos de Abramovich (2006), que en diálogo con Canto (2004, 2006, 2010) y Carbonell (2005), son claves para un posible rediseño de la LGDS:

1ª Las y los excluidos no son objeto de caridad o de atención sino son sujetos de derechos. Este principio de los derechos humanos da un vuelco a la forma de cómo se diseña y opera una política pública:

En líneas generales, el enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas (Abramovich, 2006: 36).

Llama la atención que el texto de Brugada (2001), una de las iniciantes de la LGDS, vincule los derechos sociales al tema de los derechos humanos, consagrados y discursivamente aceptados de acuerdo a la noción de ese momento:

La presente Ley es de orden público e interés general, de observancia obligatoria en toda la república, y tiene por objeto garantizar el derecho al desarrollo social, como un derecho humano consagrado en el conjunto de garantías y derechos sociales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Brugada, 2001: 1).

Burgos, senadora del PRD, también lo incorpora en su iniciativa, pero no en alguna parte sustantiva, sino como una de las características que debe cumplir el desarrollo integral y sustentable, pues “debe promover el respeto a los derechos humanos” (Burgos, 2001: 13). La tercera iniciativa del PRD, no lo contempla en su argumentación central, pero lo coloca como un

tema de exigibilidad ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los órganos estatales de derechos humanos.

Una de las iniciativas del PAN no los contempla –lo mismo que la del PRI- y la segunda iniciativa del PAN, del diputado Diego Fernández de Cevallos, está signada por la comprensión de los derechos humanos como argumento contra la actuación excesiva del Estado, pero no vinculada a los derechos sociales. El diputado lo plantea así:

Si un desarrollo social ha de acompañar a la transición del país, no puede ser otro que aquel que refuerce las libertades mediante la eliminación de excesivas regulaciones que restringen la iniciativa social y que fortalezca la participación, respete los derechos humanos, incremente la igualdad de oportunidades ... (Fernández de Cevallos, 2001: 3).

La titularidad de derechos tiene consecuencias muy importantes para una novedosa comprensión de las relaciones entre las instituciones del Estado y la ciudadanía, a la cual se volverá más adelante, y entre otras abriría una oportunidad para una posible erradicación del corporativismo y el clientelismo dado el atributo de la universalidad y la imposibilidad de condicionar las transferencias monetarias y otros servicios públicos en código de intercambio político. Se tiene claro que la mera modificación del texto normativo no transforma necesariamente la realidad concreta que viven las personas, se requeriría un trabajo de empoderamiento y de toma de consciencia para efectivamente lograr un nuevo estatus de ciudadanía.

2ª El reconocimiento de las personas como titulares de derecho quedaría trunco si no hay una contraparte en las instituciones del Estado que se corresponsabilicen no sólo de la formulación de políticas sino de garantizar su cumplimiento.

Carbonell, habla de “establecer vías judiciales para llevar ante los tribunales las posibles violaciones a los derechos señalados” (2005: 62) y en la misma línea Canto, habla de justiciabilidad y de exigibilidad como una trenza inseparable. La primera referida a “una autoridad del Estado competente para recibir reclamos por violaciones y determinar sanciones” (2010: 94) y la segunda considerada como “el uso del poder político de la sociedad para exigir el cumplimiento de sus obligaciones (2010: 95).

O en términos de Abramovich:

...el reconocimiento de derechos impone habitualmente la necesidad de establecer medidas judiciales o de otro tipo que permitan al titular del derecho reclamar ante una autoridad judicial u otra con similar independencia, si el sujeto obligado no da cumplimiento a su obligación. Esto quiere decir que el enfoque basado en derechos establece obligaciones correlativas cuyo incumplimiento activará diferentes mecanismos de responsabilidad o de garantías (2006: 41).

Vale la pena señalar que el mecanismo de justiciabilidad estaba contemplado parcialmente en la iniciativa de la LGDS de la Senadora Clara Brugada (2001). En el apartado de título Derecho de denuncia popular, proponía que las personas y grupos podrían anteponer una querrela ante las comisiones nacionales o estatales de derechos humanos sobre los hechos, acto u omisiones que produjeran daños a sus derechos sociales. La formulación es corta, sin explicación mayor, pero representa una señal sobre la posibilidad de visualizar los órganos estatales competentes para recibir los reclamos ciudadanos.

Ante la diversidad de interpretaciones sobre la posibilidad de exigir su cumplimiento, “la plena exigibilidad requiere de la creación de una nueva teoría de los derechos sociales, así como de la puesta en marcha de nuevos mecanismos procesales o del mejoramiento de los ya existentes” (Carbonell, 2005: 44).

3^a La progresividad es el siguiente aporte posible y se refiere al paulatino y consistente logro de derechos humanos considerando, entre otras condicionantes, las posibles limitaciones de recursos materiales e institucionales para su cumplimiento inmediato y pleno. La literatura sobre la progresividad en materia de derechos sociales alerta sobre la imposibilidad del cumplimiento pleno de todos los derechos en un período corto de tiempo, dados los rezagos históricos acumulados, pero también señala que no puede considerarse como un pretexto para distinguir a los derechos entre sí y tampoco para justificar la inexistencia de políticas públicas efectivas.

El espacio que se encuentra entre el marco general proporcionado por el enfoque de derechos y la elaboración de programas sociales diversos que hagan frente a problemáticas regionales y nacionales tan diferentes, es abordada por Abramovich quien insiste en que los derechos humanos proporcionan un encuadre inspirador, pero que no determinan ni estándares ni metas concretas con respecto a las políticas públicas; la lógica de derechos “no restringe las opciones de políticas públicas abiertas al gobierno para cumplir con sus obligaciones (2006: 43).

Hay toda una discusión sobre la progresividad de los derechos sociales, pues existe una amplia franja de discrecionalidad entre las condiciones que propician la violación a los derechos sociales y su contraparte en la prontitud con la que deben atenderse, la efectividad de las decisiones públicas y privadas ligadas al desarrollo social y sobre todo a la jerarquización en tal atención (¿por dónde empezar? ¿a cuál se le debe dar prioridad?).

Se suele afirmar que los derechos sociales están asociados a lo que se llama eficacia indirecta y los derechos civiles a una eficacia directa, esta clasificación obedece a la carencia de instancias procesales para su exigencia (Carbonell, 2005). Tal separación no tiene fundamento desde la teoría de los derechos humanos dada su interdependencia no jerarquizada, lo que significa que no hay ningún derecho por encima de otro y que para su cumplimiento de alguno en particular se requiere del avance del conjunto.

Carbonell, es muy claro al respecto:

Una de las primeras cuestiones que hay que poner en claro para desarrollar la exigibilidad plena de los derechos sociales, es que no existen diferencias estructurales de tal magnitud que hagan completamente diferentes a estos derechos de los derechos civiles y políticos ... De hecho, aunque es evidente que cada uno de los derechos fundamentales tiene un contenido diverso y despliega en consecuencia efectos normativos diferentes ... no puede decirse que exista algo como una diferencia genética o estructural entre los derechos sociales y los derechos de libertad (2005: 48).

Dado que el bienestar social no es tarea exclusiva de la esfera estatal, sino que intervienen actores privados y sociales, se puede pensar que el ámbito de las políticas públicas tiene sólo una parte de la responsabilidad de hacer efectivos los derechos sociales y por tanto, la progresividad se vuelve compleja pues se diluyen las responsabilidades directas en fuentes diversas de bienestar o malestar, incluyendo las agencias supranacionales, cada día con más influencia en un entorno globalizado. Ante este panorama, Canto señala que la progresividad se convierte justamente en el reto para analizar “el coeficiente de intencionalidad” (2010: 86) por el que se puede evaluar a un gobierno qué tanto incorpora en sus decisiones el máximo de recursos de que dispone para lograr efectivamente los derechos sociales, intención que el gobierno deberá de acreditar si se aspira a tener un esquema de sociedad democrático y participativo.

4^a La participación ciudadana, entendida como tomar parte en las decisiones que afectan a las personas, es un principio irrenunciable para la formulación e implementación de una política pública con principios democráticos.

Según³ la definición de Canto (2004), una política pública tiene tres componentes sustantivos: a) problemas públicos definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales; b) utilización eficiente de recursos públicos y c) toma decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad.

Canto (2006) analiza desde varios ángulos el fenómeno de la participación ciudadana en el desarrollo social y sostiene que un análisis completo debe considerar un cruce entre dos ejes que se dan o se pueden dar simultáneamente en los procesos de políticas públicas: el tipo de participación y las distintas fases constitutivas de tal proceso. Por una parte en el primer eje se encuentra la modalidad de información, consulta, decisión, delegación, asociación y control. En la segunda se considera la agenda, generación de alternativas, decisión, implementación y evaluación.

Esta matriz de dos dimensiones expresa de muy buen modo los entrelazamientos complicados que puede tener una política pública, pues la participación puede ser sólo en la consulta de algún problema social con posibilidad de insertarse a la agenda pública, en la evaluación del diseño, en la delegación de la ejecución o en recibir información sobre la ejecución gubernamental de un programa social. Estas son diversas modalidades de participación ciudadana que deberán considerarse para la formulación de políticas sociales, ¿se quiere la participación ciudadana? ¿en qué fases? ¿bajo qué condiciones? ¿sólo como consulta?

Desde otras aristas del mismo problema, Abramovich (2006) llama la atención sobre tres aspectos de la participación en el ejercicio de los derechos sociales: a) el alcance del derecho de asociación, de expresión y de libertad sindical, en riesgo por la criminalización de la protesta social y las limitaciones a las manifestaciones públicas; b) el ejercicio del derechos de los pueblos indígenas y en general de los asentamientos rurales y sub urbanos, para decir su palabra y manifestar su propio interés frente a los proyectos modernizadores que afectan sus terrenos y recursos naturales y, c) un

³ Algunas de las ideas inmediatamente anotadas se encuentran en una versión distinta en Martínez (2016).

adecuado acceso a la información, herramienta fundamental para una participación plena y para seguir con detenimiento las políticas y decisiones que afectan a la ciudadanía:

Si bien el acceso a la información es un principio claro en las estrategias de desarrollo, una mirada desde los derechos tal vez permita orientar mejor las políticas de transparencia y presionar a favor de los cambios institucionales necesarios en los distintos países de la región (Abramovich, 2006: 46).

El uso de la información, tema al que se volverá en el siguiente capítulo, depende no sólo de la disponibilidad que se ofrezca desde la instancia pública sino del uso inteligente que se pueda hacer desde la sociedad civil.

En programas de desarrollo social relacionados con sectores populares, la información más certera sobre las necesidades y alternativas la tienen las propias comunidades. Los organismos de la sociedad civil (ONG) especializadas han mostrado, desde hace décadas, una actividad de fiscalización importante “vía presentación de informes alternativos a los que periódicamente tienen que presentar los gobiernos y logran la emisión de recomendaciones de los comités de derechos humanos” (Canto, 2006: 96). La alta especialización que han logrado algunas ONG amerita consideraciones que podrían aprovecharse –y en ocasiones así sucede- para la formulación de políticas públicas más pertinentes hacia mujeres, indígenas, tercera edad o sectores pauperizados.

Aunque en modalidades, tonos y concepciones distintas, las seis iniciativas presentadas para la formulación de la LGDS consideran a la participación como un elemento central en el sistema de desarrollo social, sin embargo, la propuesta de la Senadora Burgos (2001) es la más explícita y conviene revisarla⁴ para valorar la complejidad del problema de la participación.

⁴ La Ley orienta con toda claridad otras acciones en que la participación social democrática resulta indispensable: en la consulta y participación de instituciones académicas, organizaciones civiles, sociales y empresariales; en la participación organizada en el nivel comunitario, delegación, colonia o barrio en donde se apliquen programas de desarrollo social; en el desarrollo de instrumentos de contraloría social; en la formulación de denuncias sobre desviaciones, irregularidades o retrasos que se presenten en la ejecución de los programas de desarrollo social; en proponer, aprobar, ejecutar y supervisar los fondos que descentralice el Congreso de la Unión con el propósito de mejorar su infraestructura social, de conformidad con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables; en recibir, analizar y establecer prioridades sobre las propuestas de acciones e inversiones que en materia de desarrollo social demanden los miembros de la comunidad y presentarlas ante los órganos competentes para gestionar su atención y respuesta; en promover y difundir los programas y acciones de desarrollo social del municipio o delegación política, según corresponda, así como los requisitos y procedimientos para participar en los mismos; en acopiar y sistematizar las propuestas de programas o acciones presentadas por los órganos de participación de las localidades, barrios o colonias para su revisión, aprobación y gestión ante las dependencias y entidades federales, estatales y municipales;

La actual de la LGDS y sus repercusiones en los estados.

En el apartado anterior se discutieron cuatro de los principios claves para repensar la LGDS desde el enfoque de derechos: las personas como titulares de derechos, la justiciabilidad y exigibilidad, la progresividad y la participación ciudadana.

En este segundo apartado, a partir de estas cuatro claves, pero no necesariamente segmentadas, se analizará la actual LGDS y se propondrán algunas notas que pueden servir para proyectar los beneficios que traerían su incorporación para los estados de la República Mexicana.

Según Boltvinik (2006) la LGDS tiene como virtudes las siguientes: la protección al gasto social mediante un esquema anticíclico, que permite no disminuir el presupuesto anual para el desarrollo social; la creación del Consejo de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (CONEVAL) y el diseño de dos organismos de coordinación, la Comisión Nacional de Desarrollo Social que articula las tres escalas de gobierno con el poder legislativo y el gabinete social denominado Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social. Y como limitantes halla que el objeto central sobre el que versa el desarrollo social no está bien precisado, además no se define con claridad la población a las que se dirigen los programas y las acciones propuestas por esta ley y como tercera deficiencia, plantea la laguna enorme que existe en materia de exigibilidad.

En efecto, como se planteó al inicio de este artículo, los procesos de negociación a los que están sujetas las decisiones políticas, incluyendo las que originan los textos normativos, son producto de intereses y nociones diversas. Las deficiencias a las que alude Boltvinik estuvieron en la mesa de discusión pero no fueron solventadas adecuadamente originando vacíos importantes.

en formular y proponer programas de desarrollo social que respondan a las condiciones y necesidades de la población; en mejorar la calidad de vida en los municipios, mediante acciones programáticas que atiendan a la población, articulando los esfuerzos institucionales, comunitarios y de las organizaciones sociales; en asegurar la prioridad de las demandas sociales de acuerdo con criterios de equidad, integralidad, sustentabilidad y diversidad étnica, cultural y de género; en fortalecer la estrategia de desconcentración y descentralización regional de la función pública, propiciando el desarrollo integral y sustentable, el fortalecimiento municipal y la participación corresponsable de la sociedad en las tareas de programación, ejecución y evaluación del gasto; en recomendar a las autoridades políticas, programas, estudios y acciones específicos en la materia; en evaluar periódicamente los resultados de las políticas, programas y acciones; en analizar y emitir recomendaciones en los asuntos y casos específicos que someta a su consideración la ciudadanía; en proponer recomendaciones para mejorar las leyes, reglamentos y procedimientos relativos al desarrollo social; y finalmente en intercambiar experiencias en materia de desarrollo social (Burgos, 2001: 8) .

A estos asuntos que sin duda deberán atenderse, se agrega una interrogante más ¿El papel juegan las entidades federativas en la ley, es el pertinente de acuerdo a las condiciones actuales?

La LGDS vigente (DOF, 2016) se divide en cinco títulos en las que se describen las disposiciones generales, los derechos y las obligaciones de los sujetos del desarrollo, la política nacional de desarrollo social, el sistema nacional de desarrollo social y la evaluación de la política del desarrollo social. En todos los capítulos hay menciones sobre la competencia que tienen los gobiernos municipales y las entidades federativas.

Si se extrae sólo lo relativo a las entidades federativas se encuentra lo siguiente.

En el título II:

- a) La obligación de aplicar políticas compensatorias y asistenciales y de impulsar oportunidades de desarrollo productivo en beneficio de los grupos en situación de vulnerabilidad; para ello se establecerán metas cuantificables.
- b) La responsabilidad de publicar oportunamente la información sobre los programas de desarrollo social.
- c) El derecho de recibir recursos por parte del Gobierno Federal y de distribuirlos a los municipios e informar en sus periódicos oficiales el monto del reparto.
- d) La realización de un padrón de beneficiarios de los programas sociales que se entiende como la lista de las personas atendidas por los programas federales de Desarrollo Social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normatividad correspondiente.
- e) La capacidad de hacer convenios para destinar recursos a las zonas de atención prioritaria.
- f) La aportación de capital de riesgo para el fomento del sector social de la economía.

En el título IV:

- a) La pertenencia al Sistema Nacional de Desarrollo Social como el medio más adecuado para vincular a las entidades federativas con el gobierno federal en la determinación de objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social.
- b) La obligación de instaurar un sistema de planeación del desarrollo social estadual, mismo que incorporará los programas de desarrollo social de los municipios en una línea congruente.

- c) Un elemento central para los fines del presente trabajo es lo asentado en el artículo 44 de la LGDS (DOF, 2016b) respecto a las atribuciones de los gobiernos estatales:
- I. Formular y ejecutar el programa estatal de desarrollo social;
 - II. Convenir acciones y programas sociales con el Gobierno Federal;
 - III. Convenir acciones y programas sociales con los gobiernos de sus municipios;
 - IV. Concertar acciones con organizaciones en materia de desarrollo social;
 - V. Fomentar la organización y participación ciudadana en los programas de desarrollo social;
 - VI. Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en materia social, en los términos de las leyes respectivas; así como informar a la Secretaría sobre el avance y resultados generados con los mismos;
 - VII. Informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social, y
 - VIII. Las demás que le señala la Ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables.
- d) La participación en la Comisión Nacional de Desarrollo Social, que tiene por objeto consolidar la integralidad y el federalismo sobre las estrategias y programas de desarrollo social. A esta Comisión asiste el titular de la Secretaría de Desarrollo Social de cada estado, los titulares de diversas Secretarías federales y representantes del Congreso de la Unión.

Y en el título VI se mencionan las garantías para que los beneficiarios y la sociedad participen en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social.

Como se observa en los párrafos anteriores, las entidades federativas tienen responsabilidades de diverso tipo en la LGDS y que se podrían resumir en tres grandes grupos: 1º Son parte de un sistema nacional en el que pueden participar, opinar y emitir juicios acerca de la política del desarrollo social; 2º Pueden hacer convenios con las instituciones federales y en especial con el CONEVAL para contar con información más precisa sobre la magnitud e incidencia de la pobreza multidimensional en su estado; 3º Se obligan a establecer programas de desarrollo social que no sean divergentes de la línea establecida por el sistema del que forman parte.

Estas responsabilidades son importantes pero incompletas y se pueden mejorar para atender de mejor manera la estructura de riesgos sociales propia de cada entidad federativa si el enfoque de derechos transforma la lógica con la que está estructurada la LGDS.

La lógica y la arquitectura social de la LGDS con enfoque de derechos y algunas notas para las entidades federativas.

El enfoque de derechos transformaría la estructura y los alcances de la LGDS si se traducen al desarrollo social los principios y obligaciones asentadas ya en el artículo 1º constitucional⁵ y que tendrían que ser homologados en las legislaciones locales en materia social: a) el reconocimiento del carácter vinculante de los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte b) la obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; c) bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y d) el deber del estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

La potencia del enfoque de derechos debería hacer que la LGDS respondiera puntualmente a estos cuatro atributos del texto constitucional, lo que obligaría a que se incorporara en el cuerpo de esta ley de forma muy clara, cuando menos, las siguientes líneas torales expresadas en notas.

Nota 1. Titulares de derechos.

Las personas son titulares de derechos –de todos los derechos- y no usuarias o beneficiarias de los programas sociales como ahora aparece en la LGDS.

Como señala Boltvinik, en la LGDS:

...hay una mezcla de derechos universales y de derechos de los pobres –llamados en la Ley vulnerables-. Todos tendríamos un *derecho universal e incondicional* al

⁵ Artículo 1º de la Constitución de México. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse... 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 (DOF, 2016b).

desarrollo social...todos tendríamos derecho a beneficiarnos de los programas, aunque la universalidad puede quedar acotada a la normatividad de cada programa (2006: 146).

Es conveniente distinguir entre la universalidad de los derechos y la universalidad del programa, pues es una discusión de fondo surgida a raíz de la aplicación, durante la década pasada en el Distrito Federal, de la estrategia pionera del otorgamiento de apoyos monetarios para las personas de la tercera edad.

El principio de universalidad aplicado a las personas significa que todas ellas tienen derecho a todos los derechos y en su connotación programática, en cambio, se refiere al ámbito poblacional que abarca, de acuerdo a ciertas características de la población objetivo.

La actual LGDS no contiene ni los propósitos ni los medios para hacer efectivo el desarrollo social para toda la población y en cambio toda la lógica de diseño se orienta a atender a la población *vulnerable*, lo que prácticamente la convierte en una ley de asistencia para los pobres, aunque en sus mediciones considere a la población absoluta del país.

La política pública focalizada es muy necesaria, dadas la deteriorada estructura de oportunidades realmente existente en México, de eso no hay duda, aunque existan voces que disienten por considerar que convierten a la población empobrecida en objetos de caridad que sólo las sumen en una pasividad reproductora de su condición.

La lógica de derechos razona de manera diferente: si las personas tienen derecho a la alimentación, por ejemplo, y la propia condición ha impedido durante un largo tiempo el logro de ese derecho de manera efectiva, se requiere una respuesta solidaria de la sociedad, por vía del Estado, para que esa situación se revierta de manera consistente.

De ahí que el enfoque de derechos plantee la titularidad de derechos de la persona como punto de partida en el diseño de la arquitectura completa de la política de desarrollo social. Esto obligaría a las entidades federativas a que toda política pública atendiera como objetivo estratégico el

cumplimiento de los derechos sociales de toda la población con sus respectivos mecanismos de evaluación de resultados medibles, programables y progresivos.

El CONEVAL ha hecho algunos señalamientos al respecto en las recomendaciones que hace al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión plantea que “es ineludible definir conceptualmente los adjetivos de los derechos sociales establecidos en la normativa, como son la calidad, la suficiencia y lo aceptable para identificar cómo se materializan los derechos sociales y determinar las responsabilidades individuales y estatales para satisfacerlos” (2015: 199).

En efecto, el derecho a la educación no se agota con aumentar la oferta escolar, ni siquiera en construir más espacios en la escuela y si se observa los graves problemas educativos que atraviesa el país, se hace necesario desglosar el concepto de calidad y definir los adjetivos de los derechos sociales a los que alude el CONEVAL. Lo mismo tendría que hacerse en cada estado de frente a sus realidades particulares.

Nota 2. Las entidades federativas frente al desarrollo social y la política social.

El artículo 1° de la LGDS plantea que el objeto de la Ley es garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución y el aseguramiento al acceso de toda la población al desarrollo social y en el artículo 6° señala que 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, en un contexto de no discriminación para todos y todas.

Y más adelante, cuando habla de las zonas prioritarias y de la participación social, introduce el término de política social, sin definirlo previamente. Al parecer se manejan como sinónimos *política social* y *política del desarrollo social*, confusión no menor cuando se operativizan ambas y sobre todo si se considera que la política social debe cumplir objetivos de restitución del tejido social, de elevar las capacidades ciudadanas y no sólo de redistribución de la riqueza.

Esto lleva a la consideración de una ausencia marcada de definición de algunos términos y a que el objeto de la LGDS no está “bien identificado” (Boltvinik, 2006: 142)⁶.

Algunas de las dudas principales que surgen al respecto son ¿es una Ley de vocación universalista o focalizada? ¿Es para atender a la gente pobre solamente? ¿A las personas vulnerables? ¿Al abarcar el derecho al trabajo –decente según la OIT- contempla el compromiso de tener un salario digno? ¿Esto último no es parte de la política económica y no de la social? ¿Las evaluaciones del CONEVAL son válidas para la política social solamente?

Los componentes que producen bienestar o malestar social se pueden observar como una matriz de tres dimensiones.

En una estarían las esferas del bienestar clásicas: el Estado, el mercado, la sociedad –y el comportamiento de las familias-; en uno segundo se encuentran los tres niveles de gobierno, en el marco de la globalización y de los poderes supranacionales y en el tercero se encuentran los derechos sociales. El tipo de entrecruces en un sistema muy complejo de interacción, definen el bienestar o malestar de la población.

Una LGDS con enfoque de derechos debe contemplar tal complejidad para precisar las tareas del Estado y las políticas públicas necesarias para cumplirlos –entre otras una fundamental, la política salarial- , de otro modo son planteamientos huecos y en cierta medida inútiles.

Los gobiernos de las entidades federativas son sólo uno de los actores políticos en el amplio campo del desarrollo social y el papel que se le asigna en la LGDS es difuso y evidencia una falta de

⁶ Fleury (2000) ha señalado que se pueden encontrar distintas conceptualizaciones sobre la política social: finalísticas (Es un esfuerzo sistemático para reducir las desigualdades entre los hombres); sectoriales (política agrícola, política de salud, política educativa); funcionales (Conjunto de orientaciones normativas relativas a las relaciones Estado - sociedad, dirigidas para garantizar un patrón de solidaridad vigente entre grupos e individuos en una sociedad concreta...cumplen la función de legitimar los gobiernos y elites dirigentes); operacionales, que definen instrumentos y mecanismos (conjunto de decisiones, acciones y omisiones adoptadas por el gobierno y/o por organizaciones no gubernamentales a través de un proceso tendiente a la solución de los problemas sociales); relacionales (es el resultado permanente y cambiante de las tensiones establecidas entre el tejido social y los distintos niveles de normativa que regulan la reproducción social).

claridad en la división de responsabilidades para que exista una articulación republicana de cara al cumplimiento de los derechos sociales.

Un trabajo más fino para delimitar la responsabilidad de las entidades federativas obligaría a encontrar mejores mecanismos organizativos que los actuales para afrontar los retos que ha planteado el CONEVAL: “encontrar sinergias y evitar duplicidades entre programas federales, entre éstos y los estatales, y de ambos con los locales (2015: 200) y:

Asimismo, se recomienda que la planeación de la política de desarrollo social vaya más allá de contar con un conjunto de programas sociales aislados a nivel federal, estatal y municipal y que existan más objetivos comunes basados en el acceso a los derechos sociales, así como una mayor integración entre las políticas sociales y económicas (2015: 201)

Además:

Para evitar una mayor dispersión de programas presupuestarios y contribuir a una mejor planeación y coordinación de la política de desarrollo social, se recomienda que las instituciones de los tres órdenes de gobierno elaboren un diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas antes de que se les otorgue presupuesto (2015: 201).

Una ley general no puede invadir el ámbito de competencia de las entidades federativas y en ese sentido no puede obligar a las secretarías estatales a implantar determinados programas sociales, sin embargo si puede y debe, bajo una LGDS reformada y por vía del CONEVAL, abrir espacios de planeación subnacional bajo el enfoque de derechos que acerque paulatinamente hacia una articulación más eficiente y a) se evite la duplicidad de programas y b) logre la armonización de los planes de desarrollo social bajo un esquema real de federalización. Esto no se contradice con el reconocimiento de la existencia de múltiples y diversas estructuras de riesgos sociales propias de cada realidad sub nacional, al contrario, las reconoce y da mejores salidas para atenderlas.

Nota 3. Justiciabilidad y exigibilidad.

La actual LGDS contempla un vago derecho a la denuncia popular⁷ que intenta proporcionar, sin éxito, un instrumento para que la ciudadanía haga realidad los principios de justiciabilidad y

⁷ Artículo 67. Toda persona u organización podrá presentar denuncia ante la autoridad competente sobre cualquier hecho, acto u omisión, que produzca o pueda producir daños al ejercicio de los derechos establecidos en esta Ley o contravengan sus disposiciones y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con el desarrollo social (LGDS, 2016).

exigibilidad. En la Ley reglamentaria se esperaba que se concretaran los mecanismos para clarificar los procedimientos para tal iniciativa de la denuncia popular pero sólo repite, con otras palabras⁸, el vago texto de la LGDS.

Según Parra:

...la justiciabilidad de los DESC en el Sistema Interamericano es un hecho aceptado. Un aporte importante de las decisiones interamericanas ha sido traducir en consecuencias jurídicas concretas el principio de la interdependencia de los derechos e impulsar estándares para abordar la discriminación histórica y estructural que sufren muchos grupos en situación de vulnerabilidad (2011: 62).

Para abordar la discriminación estructural y hacer exigibles los derechos sociales se necesita no sólo claridad jurídica sobre dónde hay que anteponer una queja cuando los derechos sociales son vulnerados. La institucionalización democrática de la denuncia en términos que puedan ser claros, concretos y de fácil acceso, sobre todo en los municipios, requiere de un proceso de educación popular para que la ciudadanía los haga efectivos. Esto es importante y forma parte de la justiciabilidad, pero hay un segundo rasgo que quizá sea el menos trabajado por la academia.

Para garantizar los derechos sociales se requiere de un plan específico, necesariamente gradual, pero con compromisos claros. La progresividad de los derechos que como se ha dicho no debe ser pretexto para su consecución, debe incorporar trabajos pioneros como del universalismo básico y el del ingreso ciudadano universal (ICU).

El universalismo básico se entiende como:

... i) la cobertura del conjunto de prestaciones esenciales que lo definen debe ser universal y debe alcanzar a las categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas cumplan; ii) este conjunto de prestaciones, que bien puede incluir bienes, rentas o servicios, debe cumplir con estándares de calidad garantizados para todos; asimismo, iii) el usufructo de este conjunto de prestaciones debe estar garantizado para todos, y esa garantía debe ser brindada por el Estado; y iv) [...] ofrecerá un conjunto limitado de prestaciones llamadas esenciales, conjunto que responderá a las particularidades y niveles de desarrollo propios de cada país (Molina, 2006: viii).

⁸ Artículo 66.- Toda persona u organización tiene derecho a denunciar cualquier hecho, acto u omisión violatorio de los derechos para el desarrollo social referidos en el Título Segundo de la Ley, y cualquier violación a ésta o a los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con el desarrollo social.

Las denuncias deberán presentarse en la dependencia o entidad responsable, mediante un escrito que reúna los requisitos que establece el artículo 68 de la Ley, sin perjuicio del ejercicio de las funciones que tiene encomendadas la contraloría social en el artículo 71 de la misma.

El universalismo básico aún no desarrolla del todo sus derivaciones prácticas, pero entre sus fortalezas están la posibilidad de incorporar factores tan imprescindibles como el enfoque de derechos y la construcción de ciudadanía, la gradualidad e historicidad de los derechos y el papel social del Estado; la federalización como proceso necesario, la articulación inteligente entre focalización (como medio) y el universalismo (como objetivo), la incorporación de nuevos y viejos riesgos, la integración del concepto de equidad, el abordaje del financiamiento posible y su viabilidad económica (Martínez y Mora, 2010).

La propuesta del universalismo básico introduce la discusión sobre el ingreso ciudadano que, incorporada a una estrategia más amplia, pretende lograr un piso mínimo de bienestar. La idea de implementar el ingreso ciudadano suficiente para garantizar un estatus mínimo de vida para toda la población tiene varias virtudes, no solamente lo relacionado con los asuntos monetarios:

...el ingreso ciudadano universal sería un instrumento real de la construcción de ciudadanía y empoderamiento, no sólo de alivio a la pobreza, que por supuesto podría terminarse de manera inmediata con la pobreza extrema [...] sino que promovería la igualdad, lo cual permitiría empezar a devolverle a la política social en sentido de responsabilidad ética. ...En este sentido el ingreso ciudadano universal permitiría una desmercantilización parcial de la fuerza de trabajo, que elevaría enormemente la capacidad de negociación de los asalariados. (Yanes, 2007:166-168).

La justiciabilidad, la exigibilidad y la progresividad implicarían la modificación de varias leyes en las entidades federativas, como las que sustentan las estructuras de gobierno, las de desarrollo social, las de impartición de justicia, las de planeación y participación social, de forma que se armonizaran con el enfoque de derechos y dieran origen a una arquitectura institucional apropiada.

Nota 4. Consejos de evaluación estatales.

Todos los estados cuentan ya con una Ley de Desarrollo Social (Coneval, 2015) y, lo que se puede señalar como un acierto dada la diversidad de problemáticas sub nacionales, provoca que cada entidad federativa cuente con una arquitectura para el desarrollo social muy diversa y con objetivos también multidireccionales.

La indefinición conceptual de lo que significa la política social, presente en la LGDS, se multiplica en los estados pues se agrupan programas, acciones e instrumentos de diverso calibre, articulación y raíz conceptual muy dispar. La soberanía de los estados podría esgrimirse como argumento para

tratar de hacerle frente a las armonizaciones estatales de una LGDS con enfoque de derechos, pero también podrían ser una excusa para ocultar las ineficiencias propias o para evitar que se deleve la utilización de la política social para el control político.

En este sentido de valorar las experiencias estatales, el CONEVAL plantea como acierto que en algunos estados “los indicadores de pobreza se adoptaron como eje articulador que permite establecer objetivos conjuntos (Federación, estados y municipios) de la política social” (2015: 184) y reconoce los esfuerzos que en ese sentido han realizado Chiapas, Colima, Guanajuato, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

En el caso particular de Guanajuato el proceso de institucionalización para atender los problemas de pobreza y de desarrollo social han tenido un largo proceso de gestación que puede dividirse en tres etapas: primera modalidad de políticas sociales, la atrofia centralista (1988-1991); segunda modalidad de políticas sociales, la innovación asistemática (1991-2000); tercera modalidad de políticas sociales, el camino propio de innovación institucional frente al discurso nacional sobre la pobreza (2000-2012).

Actualmente Guanajuato, con una influencia marcada por los parámetros establecidos por el CONEVAL, tiene a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano como cabeza del sector institucional social coordinando a 20 dependencias y ha orientado su principal estrategia llamada Impulso hacia la atención de 142 programas sociales dirigidas a atender 339 zonas empobrecidas en los 46 municipios que componen el estado.

Como en la mayoría de las entidades federativas, más que una Secretaría de Desarrollo Social, estas dependencias son prácticamente dispositivos institucionales para atender la pobreza; son realmente *Secretarías de la Pobreza*. La política social se reduce a una política focalizada –tiros de precisión, le llaman en Guanajuato- para atender los polígonos más atrasados. Y ya en párrafos anteriores se ha argumentado la necesidad de clarificar los términos de política del desarrollo social y política social, pues esta última no puede responsabilizarse del pleno cumplimiento de los derechos sociales.

Una LGDS con enfoque de derechos podría apoyar los esfuerzos estatales si contemplara órganos tipo CONEVAL, pero para fines de planeación y evaluación de las políticas públicas locales. Probablemente con menos recursos económicos pero que pudiera conservar la relativa autonomía con que actualmente cuenta el CONEVAL. Todas las entidades federativas tienen universidades de buen nivel y centros de investigación con personal perteneciente al Sistema Nacional de Investigadores. La experiencia en la década anterior del Evalúa DF es una buena práctica que puede replicarse e incluso cuenta con una experiencia más cercana que el propio CONEVAL de cara a las realidades regionales.

Aunque la actual Ley contempla la posibilidad de realizar convenios con las entidades federativas para la realización de estudios y asesorías, la ciudadanía tendría una información mucho más precisa, producida por investigadores e investigadoras locales que conocen de manera más detallada los problemas de su entorno y podrían retroalimentar la política del desarrollo social a escala estatal de forma mucho más precisa.

Más que una amenaza, que podría observarse así dado que tendría funciones autónomas de evaluación, los gobiernos de las entidades federativas deberían de contemplar estos consejos locales como una fuente de información más pertinente que pudiera orientar en el diseño de programas vinculados a la estructura de riegos sub nacionales y en ese sentido, como un medio eficiente para el cumplimiento tanto de los derechos sociales de la ciudadanía como el derecho a la información.

Conclusiones

En este artículo se ha argumentado la necesidad de reescribir la LGDS, bajo el radical enfoque de derechos. Un buen inicio sería la clarificación del objeto de la Ley y la toma de postura clara sobre conceptos tales como política del desarrollo social y política social. Las iniciativas de ley que dieron origen a la LGDS tienen planteamientos seminales para orientar esta discusión.

Esto traería modificaciones de amplio espectro relacionadas con la titularidad de los derechos y la institucionalización de la justiciabilidad. Se ha propuesto también la creación de consejos de evaluación estatales como un dispositivo relativamente autónomo del poder ejecutivo que podría ayudar a un mejor diseño, operación y evaluación de las políticas públicas y también para mejorar

la disponibilidad de información al servicio de una ciudadanía realmente participativa en la compleja red del desarrollo social.

Habría, entonces, una repercusión positiva para las entidades federativas pues los nuevos planteamientos normativos las obligarían a repensar y reestructurar el funcionamiento y la arquitectura que actualmente se posee para el cumplimiento de los derechos sociales de toda la población, pero sobre todo la que ha sido marginada de la riqueza social, producida colectivamente y que sólo un sector reducido copta sus frutos.

Referencias

- Abramovich, Víctor (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, no. 88, abril del 2006, 35-50.
- Boltvinik, Julio (2006). La ley General de Desarrollo Social. Génesis, logros, limitaciones y riesgos. En Ordoñez, Gerardo, *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*. México: COLEF, ITESO, Universidad de Guadalajara.
- Brugada, Clara (2001). *Iniciativa de la Ley General de Desarrollo Social*. México: Congreso de la Unión.
- Burgos, Leticia (2001). *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan los párrafos noveno, décimo y décimo primero al artículo 25, se Reforma la fracción xxix-d del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se crea la Ley General de Desarrollo Social*. México: Congreso de la Unión.
- Canto, M. (2004). La exigibilidad de los DESC en las políticas públicas: la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil en México. En Canto, M. (coord.), *Las exigencias de la sociedad civil: la responsabilidad del Estado, derechos económicos, sociales y culturales (DESC)*, Barcelona: Icaria y Antrazyt. pp. 4-35.
- Canto, Manuel (2006). En búsqueda de la participación ciudadana en el desarrollo social. En Ordoñez, Gerardo, *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*. México: COLEF, ITESO, Universidad de Guadalajara.
- Canto, Manuel (2010). Políticas públicas y derechos humanos. En Estévez, Adriana y Vázquez, Daniel (coord.). *Los derechos humanos en las ciencias sociales, una perspectiva interdisciplinaria*. México: FLACSO, UNAM, CISAN.
- Carbonell, Miguel (2005). *Breves reflexiones sobre derechos humanos*. Ponencia presentada en agosto del 2005 durante el Seminario Internacional sobre DESC. SER, Tlatelolco DF. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2015). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*. México: CONEVAL.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2016). *Ley General de Desarrollo Social*. Cámara de Diputados. México: H. Congreso de la Unión.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2016b). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: H. Congreso de la Unión.
- Fernández de Cevallos, Diego (2001). *Iniciativa de la Ley General de Desarrollo Social*. México: Congreso de la Unión.
- Fleury, Sonia (2000). *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. EUA: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES.
- Fuentes, M (2016, agosto 1º). Mucho más que números. *Excelsior*, p.8.
- Martínez, David y Mora, Arturo (2010). Perspectivas del Universalismo en México: el papel de los gobiernos estatales. En Valencia, Enrique (coord.), *Perspectivas del Universalismo en México, México*. ITESO, Universidad de Guadalajara, KAS, UIA León.
- Martínez, David (2016). Enfoque de derechos y políticas públicas. El desafío de la atención a las familias mixtecas jornaleras en León, Guanajuato. Aceptado para publicarse en la *Revista Entreciencias*. UNAM León, otoño 2016.
- Molina, Carlos (2006). *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington: BID, Planeta.
- Parra, O (2011). *Justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales ante el sistema interamericano*. México: CNDH.
- Pelayo, Carlos (2012). *Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Rusconi, G (1986). El intercambio político. En Cupolo, M, (Comp.), *Sistemas políticos: términos conceptuales. Temas del debate italiano*. México: UAM.
- Yanes, Pablo (2008). *Derecho a la existencia y libertad real para todos*. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Secretaría de Desarrollo Social.