



DECRETO # 702

LA HONORABLE SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE ZACATECAS, EN EL NOMBRE DEL PUEBLO DECRETA.

RESULTANDOS

PRIMERO. En sesión ordinaria del Pleno celebrada el 27 de agosto de 2019, el diputado Adolfo Alberto Zamarripa Sandoval, en ejercicio de sus facultades, sometió a la consideración de esta Honorable Representación Popular la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 12 Bis, 12 Ter, 12 Quáter y 12 Quinquies de la Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de Zacatecas.

Por acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada en la misma fecha, mediante memorándum número 0748, a la Comisión de Desarrollo Social, para su estudio y dictamen correspondiente.

El diputado justificó su iniciativa en la siguiente:



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

Nuestro país, al igual que otros países en desarrollo, tiene brechas de desigualdad más pronunciadas derivadas de la transición económica, por lo que es más evidente la pobreza y marginación en ciertos sectores de la población, ya que las crisis económicas, sociales y políticas golpean con mayor impacto a la población vulnerable y sus condiciones de vida.

En ese sentido, según el Informe sobre Desarrollo Humano 2014 sobre vulnerabilidad y resiliencia, elaborado por el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), arroja de acuerdo a las mediciones de pobreza basadas en ingresos, que 1,200 millones de personas viven con 1.25 dólares al día o menos.

Sin embargo, las últimas estimaciones del Índice de Pobreza Multidimensional del PNUD revelan que casi 1,500 millones de personas, de 91 países en desarrollo, viven en situación de pobreza multidimensional, con carencias concurrentes en salud, educación y nivel de vida, y aunque en términos generales la pobreza está disminuyendo, casi 800 millones de personas se enfrentan al riesgo de volver a caer en ella por causa de alguna crisis o adversidad, tales como las crisis financieras, las fluctuaciones en el precio de los alimentos, los desastres naturales y los conflictos violentos.

Así también, de acuerdo a cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social de Desarrollo Social (CONEVAL) correspondientes al año 2018, el 41.9 % de la población vive en condiciones de pobreza, lo que representa 52.4 millones de personas, y en pobreza extrema 7.4% que representa 9.3 millones de personas.

Los problemas colaterales que la pobreza genera derivado de la desigualdad en el ingreso en nuestro país, tienen repercusión en aspectos como la discriminación, acceso limitado a los servicios de salud, a una vivienda digna, y en general, a garantizar los derechos humanos de la población, lo que la coloca en una situación de vulnerabilidad.



Sin embargo, la situación de vulnerabilidad es un fenómeno multidimensional, que no solo es derivada de la pobreza, sino también es generada por las condiciones étnicas, estado de salud, edad, sexo o discapacidad, lo que genera que determinadas personas se encuentren en una posición más frágil que otras, por lo que la atención hacia ellas por parte del Estado deberá ser prioritaria.

El concepto de vulnerabilidad, entonces, se aplica a la situación en la que quedan relegados algunos sectores o grupos de la población a través de procesos de exclusión, segregación, discriminación e invisibilización que les dificulta o les impide incorporarse al desarrollo y acceso a condiciones de bienestar.

De acuerdo a la Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de Zacatecas, se entiende por Grupos sociales en situación de vulnerabilidad: Aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, requieren de la atención e inversión del gobierno para lograr su bienestar.

Es importante señalar que en nuestro Estado se han implementado importantes políticas públicas que tienden al respeto e inclusión en igualdad de condiciones a los grupos en situación de vulnerabilidad, sin embargo, aún prevalecen condiciones de infraestructura, servicios y recursos limitados para una calidad de vida aceptable, ya que de acuerdo a los datos arrojados por el CONEVAL, casi la mitad de los mexicanos no dispone de ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios mínimos para satisfacer sus necesidades y no ejerce al menos uno de los siguientes derechos sociales: educación, acceso efectivo a los servicios de salud, a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, a servicios básicos de la vivienda y acceso a la alimentación.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2024, documento en el cual se deben basar las estrategias de las



políticas públicas del gobierno federal, no queda claro cuáles son los ejes centrales que lo integran, así tampoco las estrategias o líneas de acción que se implementarán, pudiendo decir con toda responsabilidad, que no se tiene la claridad de si realmente existe una Planeación en el actual Gobierno de México, por tanto, en esta materia no podemos definir de qué manera se intenta atacar la brecha de desigualdad de los grupos vulnerables con otros sectores de la población.

Por lo que ve al Plan Estatal de Desarrollo de Zacatecas 2017 - 2021, sí se observa un claro rumbo en esta materia, en el cómo se va a combatir la desigualdad en nuestro Estado, tan es así, que encontramos el Eje Estratégico 2 denominado Seguridad Humana, mismo que contempla la línea estratégica 2.2. Pobreza y Desigualdad, y de la cual se desprenden las siguientes estrategias específicas: 1. Implementar programas de reducción de la Pobreza en todas sus dimensiones; 2. Impulsar la inversión pública para ampliar la infraestructura social; 3. Implementar el Sistema Estatal de Evaluación de la Política Social, y 4. Impulsar la economía social.

Sin embargo, de ninguna de ellas se desprende que se deba tener por parte del Estado, un trato preferencial a la población en situación de vulnerabilidad para atender sus carencias, es por ello, que con el ánimo de darle prioridad a las personas que más lo necesitan, a través de la presente iniciativa se busca otorgar las facilidades necesarias a la población con estas características, para que logre superar el rezago social y humano.

Por su parte, la Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de Zacatecas, señala que la misma regula la garantía de la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales, dando prioridad a las personas o grupos sociales en condiciones de pobreza, marginación, en situación de vulnerabilidad y con enfoque de género, más del análisis del cuerpo normativo, solo encontramos en el artículo 12 una disposición relativa a las personas en situación de vulnerabilidad, al señalar que: "Toda persona o grupo social en situación de



vulnerabilidad, marginación o pobreza, tendrá derecho y preferencia a recibir los apoyos y a beneficiarse de los planes, programas y acciones de desarrollo social, para superar su situación y contar con mejor calidad de vida”.

Sin embargo no se clarifica en el glosario de la misma Ley o en dicho numeral, cuáles son esas personas o grupos sociales en situación de vulnerabilidad, por lo que se cree importante que la misma Ley prevea quienes se encuentran en esa situación, y no sea una determinación discrecional de la autoridad.

SEGUNDO. En sesión ordinaria del Pleno celebrada el 20 de octubre de 2020, el diputado José Ma. González Nava, en ejercicio de sus facultades, sometió a la consideración de esta Honorable Representación Popular la iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se adicionan las fracciones XI y XII del artículo 22 de la Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de Zacatecas.

Por acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada en la misma fecha, mediante memorándum número 1362, a la Comisión de Desarrollo Social, para su estudio y dictamen correspondiente.

El diputado justificó su iniciativa en la siguiente:



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El desarrollo social se considera un factor preponderante para los Estados modernos, en los que se toma en cuenta el avance, la calidad de vida y el desarrollo de la población en diversos aspectos que le harán tener una vida conforme a estándares que le permitan desarrollarse como seres humanos.

Como desarrollo social se conoce la evolución y el mejoramiento en las condiciones de vida de los individuos de una sociedad y en las relaciones que estos individuos mantienen entre sí, y con otros grupos e instituciones que conforman el tejido social de una nación.

Consiste, como tal, en el desarrollo del capital humano y social de un país, lo cual abarca aspectos como la salud, la educación, la seguridad ciudadana y el empleo, y solo se concreta con la disminución de los niveles de pobreza, desigualdad, exclusión, aislamiento y vulnerabilidad de los grupos más necesitados.

El desarrollo social es promovido por el Estado desde sus diferentes organismos e instituciones, que son los encargados de implementar políticas y programas de protección social para promover la inclusión, y que están diseñados principalmente para beneficiar a aquellos que viven en las condiciones más precarias.

Para que el desarrollo social sea posible es importante que haya una gestión gubernamental eficiente, responsable y comprometida, dentro de un marco democrático de legalidad y solidez institucional que garantice su aplicación, eficacia y continuidad.

Así, pues, un país con óptimos niveles de desarrollo social ofrece a sus ciudadanos una alta calidad de vida en medio de un clima de paz, justicia, libertad, tolerancia, igualdad y solidaridad, así como la posibilidad de satisfacer sus necesidades, desarrollar su potencial, y realizarse a nivel personal.



El desarrollo social vendría a ser el paso siguiente al desarrollo económico de un país; su fin último es el bienestar social.

Al día de hoy, después de toda la evolución que ha tenido en nuestro país la política de desarrollo social, como se ha descrito, contamos con una Ley de observancia en toda la República mexicana en su artículo 8 de dicha ley señala lo siguiente: “Toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja”

Tomando en consideración lo establecido en dicha porción normativa, es claro que la política de desarrollo social, va dirigida a cualquier persona o grupo en situación de vulnerabilidad, con acciones y apoyos que permitan disminuir su condición que provoca desventaja social.

Actualmente nuestra ley de desarrollo social menciona en su

Artículo 22.- La política estatal y municipal 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 de oportunidades, a las medidas especiales de carácter temporal o compensatorias, encaminadas a erradicar la marginación, discriminación, vulnerabilidad, pobreza y la exclusión social;

II. Generar oportunidades de desarrollo integral, con equidad y procurando las mejores condiciones de vida para los habitantes del Estado;

III. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, el autoempleo, el cooperativismo y las empresas sociales, tendiente a elevar el ingreso y mejorar su distribución;



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO



IV. Fortalecer el desarrollo estatal, regional y municipal equilibrado, así como el de las zonas de atención prioritaria, con especial atención en las micro-regiones y las cadenas productivas;

V. Promover acciones y programas de desarrollo social con enfoque de género;

VI. Fomentar el desarrollo de las familias como célula básica de la sociedad, especialmente en las comunidades o regiones con mayores índices de marginación, vulnerabilidad o pobreza;

VII. Coordinar esfuerzos, objetivos, estrategias y acciones entre los diversos órdenes de gobierno, para lograr la integralidad, sustentabilidad y sostenibilidad del desarrollo social;

VIII. Fomentar la igualdad de oportunidades y aprovechar la capacidad productiva de los habitantes del Estado, considerando las potencialidades regionales y municipales;

IX. Establecer programas especiales para atender a los grupos sociales en situación de marginación, vulnerabilidad y pobreza con enfoque de género, y

X. Promover y garantizar formas propias de organización y participación de la sociedad en la formulación, instrumentación, control, seguimiento, evaluación y actualización de los programas y políticas de desarrollo social.

Como puede bien verse, en nuestra ley vigente, sólo se toma en cuenta el factor de la pobreza como prioritario para proporcionar los apoyos y servicios, sin embargo y de acuerdo a la Ley general, son todas las condiciones de vulnerabilidad las que deben de tomarse en cuenta, no sólo el factor de la pobreza, que si bien es un factor que provoca, vulnerabilidad, no es el único.



Por ello, en esta iniciativa, propongo, que en el artículo 22 de nuestra Ley local, establezca que los grupos vulnerables son prioritarios para el desarrollo social del Estado, y no sólo los grupos o personas en pobreza. Como ejemplo podemos decir, dentro de un grupo de personas en situación de pobreza, existe alguna que es aparte de ser pobre, cuenta con una discapacidad, dentro de ese grupo de personas pobres, esta persona que además de ser pobre, cuenta con una discapacidad, evidentemente es más vulnerable, que las demás personas de la misma zona que no cuentan con discapacidad.

Por tanto, la Ley vigente de nuestro Estado, puede perfeccionarse para ser más protectora y garante, al no establecer un racero parejo en la prioridad de políticas públicas en materia de desarrollo social, hacia las personas en condición de pobreza, sin tomar en cuenta otras condiciones de vulnerabilidad como la marginación, exclusión, derivada de pertenecer a cierto grupo de personas o bien por vulnerabilidad por carencias sociales.

TERCERO. En sesión ordinaria del Pleno celebrada el 1 de diciembre de 2020, los diputados Héctor Adrián Menchaca Medrano, Jesús Padilla Estrada, Gabriela Evangelina Pinedo Morales, y Ma. Navidad Rayas Ochoa en ejercicio de sus facultades, sometieron a la consideración de esta Honorable Representación Popular la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan las fracciones X y XI, y se reforman las fracciones V, VI y VII al artículo 83 de la Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de Zacatecas.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

Por acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada en la misma fecha, mediante memorándum número 1461, a la Comisión de Desarrollo Social, para su estudio y dictamen correspondiente.

Los diputados justificaron su iniciativa en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución de 1917 fue el primer ordenamiento jurídico a nivel mundial en reconocer derechos sociales, particularmente el derecho a la educación, el trabajo, la 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.

Los derechos sociales reconocidos en la Constitución de 1917 fueron la base de las políticas públicas implementadas por el Estado con el fin de acrecentar el bienestar social. Este fue el rasgo que caracterizó a los gobiernos posrevolucionarios, la implementación de políticas sociales a la par de la industrialización del país con el objetivo de consolidar un crecimiento económico incluyente.

Sin embargo, tras malos gobiernos en la décadas de 1970 y 1980, que se tradujeron en crisis severas en materia económica y social, se legitimó la instauración del modelo neoliberal que inició en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982) y a partir de entonces en México se modifica la política del Estado que se había instaurado después de la revolución mexicana, instaurando políticas que priorizaban la relación del país con el mundo, dejando de ser el conductor de la economía nacional para cederle esa



responsabilidad al mercado, es decir, el sector privado adquiere una mayor influencia en las políticas del Estado.

A diferencia de lo que sucedió en política social tras el triunfo de la revolución mexicana, el neoliberalismo impulsó una política social asistencialista que no promovía el verdadero desarrollo social, el cual se veía vulnerable por las crisis que el país había sufrido. Aunado a esto las políticas sociales eran sexenales, es decir, cambiaban con la entrada de un nuevo Gobierno Federal.

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 el cual 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, las cuales debían cumplirse en coordinación, buscando lograr resultados sustanciales y sin importar 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 gobierno Federal participen en la planeación y aplicación de los recursos de los programas sociales.¹

La aprobación de esta ley significó un antes y un después en materia de desarrollo social, ya que el Estado volvió a adquirir su obligación de garantizar bienestar a su ciudadanía, asimismo, se reconoció el problema más grande en nuestro país, la enorme desigualdad entre las partes que lo componen, que se materializa en el persistente problema de la condición de pobreza que afecta a la mayoría de la población nacional.

¹ 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



A continuación, se enlistan una serie de artículos que se encuentran en la Ley General de Desarrollo Social que ejemplifican la importancia de esta Ley para el desarrollo de la nación:

- **Artículo 6.** Se reconocen una serie de derechos sociales para generar el desarrollo social.

“Artículo 6. 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.

“Artículo 7. 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 blindará la política de desarrollo social frente a disputas políticas.

“Artículo 18. 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.



LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2018-2021



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

“Artículo 20. 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.

- **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.

A partir de la promulgación de esta Ley, las Legislaturas de las entidades federativas promovieron la creación de un marco normativo en la materia que fortalecería lo establecido en el marco Federal, por consiguiente; el 17 de enero de 2009 fue publicada en el Suplemento del Periódico Oficial del Estado de Zacatecas la Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de Zacatecas, la cual tiene como objetivo garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, la Ley General de Desarrollo Social y la Constitución Política del Estado.

A partir de esta Ley, en Zacatecas la política estatal de desarrollo social tiene objetivos y vertientes definidas. Como objetivos se tienen el aseguramiento de los derechos individuales y colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo para superar la discriminación y la exclusión social; acercar el desarrollo económico que



propicie el empleo y el aumento de ingreso en las familias; fortalecer el desarrollo regional; y garantizar la participación social, a través de mecanismos de control, en los programas de desarrollo social.

Sin embargo, aun cuando existe un marco jurídico que permite orientar la política de desarrollo social en el Estado a fin de garantizar los derechos sociales de las y los zacatecanos, persisten aun deficiencias que impiden el éxito de la política estatal en esta materia.

El desarrollo social se centra en la necesidad de poner en primer lugar a las personas en los procesos de desarrollo, es decir, por el bien de todos primero los pobres, por ello debe promoverse la inclusión social de las personas más vulnerables empoderándolas y creando sociedades cohesivas y resilientes.

En la Ley en comento se estableció en su artículo 83 los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, siendo los siguientes:

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

Sin embargo, se considera que se deben ampliar los criterios y lineamientos para la medición de la pobreza en la entidad, garantizando con esto el pleno goce de los derechos sociales de las y los zacatecanos. Por ejemplo, la desigualdad es una manifestación clara de pobreza, lo cual implica tener en cuenta la variedad de sus contextos, es decir, ingreso, género, edad, discapacidad, raza, etnia, religión, cultura, geografía, entre otros, que se manifiestan de manera diferente durante las distintas etapas del individuo.



Por ello, se debe contemplar a la igualdad de oportunidades como regla de medición de la pobreza en el Estado, lo cual coadyuvaría a tener un parámetro real que pone de manifiesto los niveles de pobreza, así como las medidas redistributivas a desarrollar para acabar con la pobreza económica, política, social y cultural.

Asimismo, en una coyuntura de inseguridad por la que atraviesa la entidad, derivado de la descomposición del tejido social a partir de una errónea estrategia contra el crimen, ha repercutido en una crisis severa de derechos humanos que se manifiesta en una escalada de agresiones al ejercicio pleno de las garantías reconocidas por la Constitución.

Por ello, el acceso equitativo a la justicia debe ser considerado como lineamiento y criterio para la medición, definición e identificación de la pobreza en Zacatecas, ya que la entrada a una plena justicia para toda la ciudadanía permite el pleno desarrollo del individuo y por ende se refleja en el desarrollo social.

Por tal motivo, la presente Iniciativa de Decreto tiene a fin adicionar las fracciones X y XI y reformar las fracciones V, VI y VII del artículo 83 de la Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de Zacatecas, a fin de que se incluyan en los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza en la entidad, la igualdad de oportunidades y el acceso pleno a la justicia, asimismo, se propone homologar de conformidad con la Ley General de Desarrollo Social, los criterios y lineamientos de calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa, acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa y acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.

El objetivo de la presente es que la igualdad de oportunidades y el acceso pleno a la justicia por parte de todas y todos, sean considerados como componentes para la definición, identificación y medición de la pobreza por parte del Consejo Estatal de Desarrollo Social y que los mismos sean de aplicación obligatoria para las entidades y



LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2018-2021



dependencias de la administración pública que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, como un mecanismo de integración e inclusión social que facilite el ejercicio de una ciudadanía plena.

La vigencia de un Estado de Derecho se fortalece cuando la norma se cumple; por ello, se debe evitar que el régimen jurídico se vulnere por la ambigüedad, sea por la falta de actualización del texto o por las diferencias que se puedan observar en la interpretación y aplicación de la Ley, ya que con ello la credibilidad que puedan tener los ciudadanos por las instituciones, y en la ley, decrece, sumado a que la consolidación del Estado de Derecho se entorpece.

Por ello, resulta indispensable armonizar y hacer congruente el texto y los alcances de la Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de Zacatecas con la Ley General de Desarrollo Social y lo establecido en la Constitución tanto Federal como Estatal, a fin de atender las legítimas aspiraciones de la población, priorizando en todo momento cuando se trata de los grupos más vulnerables de la población.

CUARTO. En sesión ordinaria del Pleno celebrada el 3 de diciembre de 2020, el diputado Pedro Martínez Flores en ejercicio de sus facultades, sometió a la consideración de esta Honorable Representación Popular la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 2 de la Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de Zacatecas.

Por acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada en la misma fecha, mediante



memorándum número 1472, a la Comisión de Desarrollo Social, para su estudio y dictamen correspondiente.

El diputado justificó su iniciativa en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El desarrollo social se centra en la necesidad de “poner en primer lugar a las personas” en los procesos de desarrollo. La pobreza no es solo un tema sobre los ingresos bajos; se trata también de la vulnerabilidad, la exclusión, las instituciones poco transparentes, la falta de poder y la exposición a la violencia. El desarrollo social promueve la inclusión social de los pobres y vulnerables empoderando a las personas, creando sociedades cohesivas y resilientes, mejorando la accesibilidad y la rendición de cuentas de las instituciones frente a los ciudadanos.

Las políticas sociales deben ser un instrumento de fácil acceso, trámites sencillos y gratuitos para las personas más necesitadas de obtener beneficios a través de los programas para el desarrollo social; asimismo, por efecto de la implementación de políticas y programas enfocados en el desarrollo social, se promueve el crecimiento económico y mejora las intervenciones y calidad de vida de los beneficiarios.

Una comunidad que tiene una alta calidad de vida se considera cuando sus habitantes, dentro de un marco de paz, libertad, justicia, democracia, tolerancia, equidad, igualdad y solidaridad, tienen amplias y recurrentes posibilidades de satisfacer sus necesidades básicas y pueden desplegar sus potencialidades en cuanto a realización personal y como sociedad en conjunto.

La actual Ley de Desarrollo Social, aun cuando establece los mecanismos para la operación de un Desarrollo Social en nuestro Estado, lo cierto es que no garantiza, ni facilita adecuadamente el acceso de toda la población al desarrollo



LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2018-2021



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

social, de conformidad con los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y menos aún, lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pues su objeto es limitativo.

El Objeto del desarrollo social, debe ser un campo positivo en las relaciones de los individuos debido a que implica un mejoramiento en la calidad de vida.

Ya no es posible desconocer la importancia de la incorporación del ciudadano en la planificación y diseño urbano en los espacios públicos, de barrio o ciudad. Cuando existe democracia, igualdad, solidaridad y se articulan los derechos constitucionales, los ciudadanos deberán estar dispuestos a buscar el bienestar social de su territorio y de esta manera impulsar el desarrollo de su localidad sin desigualdades entre las clases sociales. El bienestar individual y el mejoramiento de las sociedades tiene mucho que ver con el desarrollo social, pues el ciudadano al estar al tanto de sus derechos puede formar parte de las soluciones de los problemas de su comunidad de la misma manera podría influenciar para así lograr un cambio trascendental de las administraciones e incurrir en su mejoramiento a través de los diferentes mecanismos participativos como son las asambleas ciudadanas.

En congruencia con lo anterior, se considera indispensable que se modifiquen y se adicionen algunas fracciones al artículo 2 de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Zacatecas, a fin de dotarla de mayores elementos en cuanto a su objeto, para dar cumplimiento a los estándares internacionales en materia de desarrollo social, y debido, inclusive, a las consecuencias en el modo de vida de un gran número de la población, derivada de la pandemia que hoy se vive en todo el mundo por COVID-19, y que sobra decir los antecedentes al respecto; por lo que se considera indispensable que se establezca como parte de su objeto, el impulsar el desarrollo de la economía social, rural y urbana, como premisa para la generación de empleos e ingresos para la población en condiciones de pobreza,



LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2018-2021



priorizando en todo momento políticas públicas para su cumplimiento.

Aunado a lo anterior, establecer mecanismos que garanticen, no solo la evaluación y seguimiento, sino desde el diseño, planeación, ejecución, monitoreo, evaluación y seguimiento de las políticas públicas en materia de desarrollo social del Estado y municipios, garantizando en todo momento la participación social, el desarrollo sustentable, y vigencia de los derechos sociales; para dotar de mayor seguridad y certeza a los destinatarios de la Ley en su cumplimiento efectivo.

En relación con la participación ciudadana, se considera indispensable se establezcan los mecanismos para que la sociedad civil sea corresponsable, en el cumplimiento de los objetivos de la política estatal y municipal en materia de desarrollo social, pues de otra manera, el Estado solo se convierte en un Estado proveedor o paternalista si no hace partícipe a la ciudadanía y responsable de su entorno y sus condiciones de vida.

QUINTO. En sesión ordinaria del Pleno celebrada el 24 de junio de 2021, el diputado Armando Perales Gándara en ejercicio de sus facultades, sometió a la consideración de esta Honorable Representación Popular la iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma la Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de Zacatecas, en materia de lineamientos de las reglas de operación de los programas de desarrollo social.

Por acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada en la misma fecha, mediante



Memorandum número 1801, a la Comisión de Desarrollo Social, para su estudio y dictamen correspondiente.

El diputado justificó su iniciativa en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El desarrollo social es considerado como un derecho humano en el que se ven implicados los sectores económico, cultural, ecológico, político y social, en este sentido la política implementada en esta área debe tener como objetivo y prioridad buscar el pleno bienestar para las personas, tutelada por los principios de equidad, justicia social, tolerancia, responsabilidad, participación, sustentabilidad y sostenibilidad.

En este tenor, con la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, se estableció un parteaguas en la vida social y jurídica de nuestra Nación al fortalecer el reconocimiento de los derechos humanos de las personas que nacen, se desarrollan, radican y transitan por nuestro país, así como de los mecanismos para su garantía y protección, dando preeminencia al principio pro persona.

Estos cambios originados a partir de la reforma de 2011, obligaron al Estado mexicano a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacional, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos reconocidos en los tratados internacionales y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), a fin de garantizar el desarrollo social de todas las personas que se encuentren en el territorio nacional.



LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2018-2021



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

El desarrollo social debe ser entendido como la capacidad del Estado de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos de toda persona que se encuentre en territorio nacional, siendo esta una de las funciones más importantes que todo gobierno, en sus tres niveles, debe atender ya que en teoría, se podría decir que constituye uno de los principales objetivos que debería buscar cumplir cualquier administración pública.

En este orden de ideas, a nivel estatal se cuenta con un ordenamiento en la materia, la Ley de Desarrollo Social para el estado y Municipios de Zacatecas; misma que tiene por objeto, entre otros:²

- Cumplir con la responsabilidad social del Estado y Municipios, asumiendo plenamente las obligaciones constitucionales en materia de desarrollo social, para que la población pueda gozar de sus derechos sociales universales;
- Combatir con eficiencia la pobreza, la marginación y la exclusión social;
- Establecer las bases para un desarrollo social integral, garantizando la evaluación del impacto de los programas de desarrollo social; y
- Asegurar la transparencia y rendición de cuentas en la ejecución de los programas y aplicación de los recursos para el desarrollo social a través de mecanismos de supervisión, verificación, control y acceso a la información pública.

En síntesis, la política social debe perseguir el objetivo de solucionar problemas públicos como la desigualdad, la pobreza y la marginación, así como superar una serie de carencias que inciden de manera directa o indirecta en el bienestar social y el goce pleno de derechos.

² Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de Zacatecas. Congreso del Estado de Zacatecas. Consultado: 17 de julio de 2017, [en línea], disponible en: <file:///C:/Users/Dip.%20Jes%C3%BAs%20Padilla/Downloads/esen%20-%202019-07-16T102742.608.pdf>



En un Estado con enormes desigualdades sociales, como Zacatecas, las políticas sociales han adquirido un lugar central en la agenda pública como resultado de las condiciones de pobreza y exclusión social en la que viven un gran porcentaje de zacatecanos, lo que ha llevado a la implantación de una serie de políticas y programas para su atención.

La política social es una política pública que tiene como principal objetivo crear condiciones de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos sociales. Entre éstas pueden mencionarse las políticas de salud, educación, vivienda y recreación, las cuales se dirigen al conjunto de la ciudadanía adoptando criterios de universalidad porque son parte de la responsabilidad social del Estado.³

Por ello, se vuelve aún más relevante garantizar que los programas sociales sean verdaderamente **útiles** para los más necesitados. Es por esta razón que resulta especialmente importante garantizar el mayor rigor en los lineamientos y las reglas de operación de los programas, garantizando con ello la eficiencia y eficacia de los mismos en pro de la sociedad más vulnerable.

Es preciso señalar que los lineamientos y las reglas de operación son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar de un programa con la finalidad de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia. Asimismo, permiten conocer quién es sujeto de recibir los apoyos, además de conocer cuáles son los apoyos específicos que ofrecen los programas, así como los requisitos para obtenerlos.

De igual forma coadyuvan a la transparencia de los mismos, ya que permiten que los ciudadanos vigilen que los recursos públicos se apliquen de acuerdo a como han sido programados. Si los lineamientos y las reglas de operación

³ Ziccardi, Alicia. "Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI", 2008, UNAM, [en línea], consultado: 25 de enero de 2021, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252008000400007



LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2018-2021



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

no son suficientemente claras y precisas los programas quedan expuestos al fracaso.

Por ello, resulta de vital importancia que las reglas de operación de los programas contenga la información suficiente sobre los objetivos, montos del presupuesto, características de los apoyos, beneficiarios y principalmente, medidas de transparencia y rendición de cuentas, así como indicadores de evaluación y seguimiento que puedan evaluar el avance en sus objetivos, ya que con ello se garantiza el éxito del programa.

Actualmente la Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de Zacatecas, en su artículo 33 solo establece que la o el Ejecutivo del Estado dentro de los 60 días naturales siguientes a la aprobación del presupuesto de egresos del Estado, deberá elaborar y publicar en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, así como en su página electrónica, las reglas de operación de los programas de desarrollo social.

Lo anterior describe una laguna de la norma al dejar muy ambiguo el contenido de las reglas de operación de los programas de desarrollo social, lo que da pauta a un mal manejo de dichos programas y con ello impidiendo el acceso pleno a los derechos sociales de las personas en situación de vulnerabilidad en el Estado.

Por tal motivo, la presente Iniciativa de Decreto propone adicionar un segundo párrafo del artículo 33 y un artículo 33 Bis de la Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de Zacatecas, a fin de establecer que las reglas de operación se sujetarán a los principios de la Política de Desarrollo Social, establecidos en esta Ley, garantizando el pleno goce de los derechos sociales, consagrados en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, la Constitución Federal y los Tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, de la población en situación de vulnerabilidad.

Asimismo, se adiciona un artículo 33 Bis en donde se propone que para la formulación de las reglas de operación



de los programas de desarrollo social, descritas en el artículo anterior, se deberá contar con:

- I. Objetivos;
- II. Autoridad responsable de la operación;
- III. Presupuesto a ejercer;
- IV. Cobertura Geográfica;
- V. Población objetivo;
- VI. Un padrón de beneficiarios;
- VII. Causales y procedimiento de baja;
- VIII. Instrumentación del programa para el control, seguimiento y evaluación del mismo;
- IX. Mecanismos de participación social;
- X. Perspectiva de género; y
- XI. Quejas y denuncias.

El ordenamiento en comento, estipula que toda zacatecana y zacatecano tiene como derecho beneficiarse de los programas sociales que sean elaborados para combatir la desigualdad entre sectores e impulsar su desarrollo y crecimiento, sin distinción por motivos de edad, sexo, discapacidad, condición económica, condición migratoria y de cualquier otro tipo. Sin embargo, los datos detallan que en la entidad esta política social ha sido un fracaso.

De acuerdo a datos de la Secretaría de Desarrollo Social hay 268 mil zacatecanas y zacatecanos que no alcanzan a satisfacer sus necesidades alimenticias. Es decir cerca del 22 por ciento de la población en la entidad se encuentra en situación de vulnerabilidad, cifra que ha aumentado en los últimos dos años con cerca de una cuarta parte de las y los zacatecanos en pobreza. Mientras que el 3.4 por ciento de la población es decir 54.4 miles de personas, se encuentra en pobreza extrema, las cuales presentan tres o más carencias sociales y no tienen un ingreso suficiente para adquirir una canasta básica.⁴

De los 58 municipios que forman parte del territorio 5 muestran mayor porcentaje de población en pobreza, como

⁴ Información Pública del CONEVAL, véase: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Zacatecas_2020.pdf



lo es Jiménez del Teul con 85.7 por ciento, es decir 5 mil 560 personas viven en pobreza y 2 mil 334 viven en pobreza extrema, Genaro Codina con 82.5 por ciento es decir 7 mil 488 personas viven en pobreza y 2 mil 553 en pobreza extrema, continúa la lista con Genaro Panfilo Natera 79.3 por ciento es decir 20 mil 407 personas viven en pobreza y 3 mil 810 en pobreza extrema, Trancoso con 78.4 por ciento es decir 16 mil 32 personas viven en pobreza y 2 mil 988 en pobreza extrema, está lista finaliza con el municipio de El Salvador 78.2 por ciento es decir 2 mil 796 personas viven en pobreza y 712 en pobreza extrema.⁵

Estos datos son muestra del fracaso que ha representado la política social en el Estado, en ello recae la necesidad de contar con reglas de operación claras. Para poder hablar del éxito de un programa social es necesario analizar su funcionamiento; por lo que contar con indicadores y mecanismos de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas deben ser características obligadas en la elaboración y operación de toda política de desarrollo social.

Es necesario que el marco jurídico en la materia cuente con un mínimo de reglas que establezca un “piso parejo” para la elaboración de programas sociales. De esta manera, se evitarán omisiones y asimetrías entre programas, lo que a su vez se traduce en mayor certeza y seguridad para todos los ciudadanos de la entidad que se ven beneficiados por estos apoyos.

La vigencia de un Estado de Derecho se fortalece cuando la norma se cumple; por ello, se debe evitar que el régimen jurídico se vulnere por la ambigüedad, sea por la falta de actualización del texto o por las diferencias que se puedan observar en la interpretación y aplicación de la Ley, ya que con ello la credibilidad que puedan tener los ciudadanos por las instituciones, y en la ley, decrece, sumado a que la consolidación del Estado de Derecho se entorpece.

⁵ Ibid.



CONSIDERANDOS:

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Desarrollo Social estudió y analizó las iniciativas, y emitió el dictamen que dio materia al presente Decreto, de conformidad con lo establecido en los artículos 130, 131 fracción XI, 132 y 144 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

SEGUNDO. INICIATIVA QUE ADICIONA ARTÍCULOS 12 BIS, 12 TER, 12 QUATER Y 12 QUINQUIES. Tal como lo asegura el iniciante en su exposición de motivos, el Plan Estatal de Desarrollo, contiene un eje estratégico para garantizar, en el ámbito de sus competencias, el ejercicio de los derechos sociales de la población.

Dicho Eje Estratégico denominado *Seguridad Humana*, establece la línea estratégica 2.2. Pobreza y Desigualdad, desprendiendo a su vez, las siguientes estrategias específicas:

1. Implementar programas de reducción de la Pobreza en todas sus dimensiones;
2. Impulsar la inversión pública para ampliar la infraestructura social;



3. Implementar el Sistema Estatal de Evaluación de la Política Social, y
4. Impulsar la economía social.

Con lo cual el Ejecutivo estatal trazó la política local en materia de desarrollo social, responsabilizándose de elevar los índices de bienestar de la población en los rubros deficitarios.

Sin embargo, esta Asamblea Popular difiere de la postura del iniciante, respecto de que el instrumento rector de la política pública estatal debe establecer un trato preferencial a la población en situación de vulnerabilidad, pues con ello no se dejaría de tutelar los derechos de este sector, toda vez que las leyes de desarrollo social vigentes establecen ya, con toda precisión, que cualquier persona en esta situación, tendrá derecho a participar y beneficiarse de los programas tendientes a disminuir su desventaja, por lo que las políticas públicas que emanen del citado Plan deberán apegarse al marco normativo en la materia.

Ahora bien, del análisis de la primera iniciativa que nos ocupa en este dictamen, se considera que en la fracción VII del artículo 6 Ley de Desarrollo Social para el Estado y los Municipios de Zacatecas, se encuentra definida, de manera correcta, lo que se



entiende por grupos vulnerables⁶, por lo que no es necesario un artículo adicional en el que se reitere y se desagregue cada una de las hipótesis que se cree pudieran configurarse como tales.

En tal sentido, se estima que tal propuesta, al considerar sólo cinco tipos de personas en situación de vulnerabilidad dejaría fuera a muchos más sujetos que se encuentran en esta situación de desigualdad.

La técnica legislativa nos indica que una de las características de la norma es su generalidad, es decir, *los supuestos de la ley (hechos, actos, situaciones) valen para todos los individuos sin especificaciones ni distinciones particulares. El supuesto establece una condición común que tiene la misma fuerza obligatoria para todos,*⁷ a excepción de las leyes penales, las cuales deben atender al principio de taxatividad.

Por lo cual, se debe emplear una definición amplia, en la que esté incluida cualquier persona en situación de vulnerabilidad, sin dejar a ninguno fuera de su protección, lo que se garantiza, con la redacción vigente de este supuesto normativo.

⁶Artículo 6. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I a VI...

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



Para reiterar aún más lo anterior, el concepto de grupos en situación de vulnerabilidad se encuentra así definido en la Ley General en la materia, por lo cual se considera que los conceptos están armonizados.

Asimismo, consideramos que las adiciones que se proponen, como la expedición de credenciales y la documentación que deberán presentar para ser incluidos en el padrón, son de naturaleza reglamentaria, encontrándose algunas de estas, contenidas en las reglas operativas de los programas, por lo cual esta Soberanía popular, considera no incluirlas en la ley.

TERCERO. INICIATIVA QUE ADICIONA LAS FRACCIONES XI y XII DEL ARTÍCULO 22 DE LA LEY DE DESARROLLO SOCIAL PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE ZACATECAS. La Ley de Desarrollo Social para el Estado y los Municipios de Zacatecas, a partir de su expedición en enero de 2009, ha sido reformada en siete ocasiones, y en todas estas reformas se ha atendido a su armonización con la Ley General de Desarrollo Social.



Lo anterior, nos sirve de base para sostener que el objeto, los principios, bases, distribución de competencias y la ley en su conjunto, ha estado acorde con la Ley General en la materia, garantizando el ejercicio pleno de los derechos sociales reconocidos en nuestra Constitución Federal y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte.

Es por ello que diferimos con la apreciación del diputado iniciante respecto de que el factor pobreza únicamente sea tomado como prioritario para proporcionar los programas, servicios o beneficios que establece la ley estatal para la disminución de la desigualdad social, pues siempre se han contemplado como sujetos de la ley a las personas en tres distintos supuestos.

La Ley a estudio, en su artículo 12, establece que:

Toda persona o grupo social en **situación de vulnerabilidad, marginación o pobreza**, tendrá **derecho y preferencia** a recibir los apoyos y a beneficiarse de los planes, programas y acciones de desarrollo social, para superar su situación y contar con mejor calidad de vida.

(El resaltado es nuestro)



GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS
LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2018-2021

De lo anterior, podemos observar que, para ser beneficiario de los programas de desarrollo social, se debe estar en alguna de las tres hipótesis que establece el artículo supra citado:

- Situación de vulnerabilidad
- Marginación
- Pobreza.

Es decir, el factor pobreza no es el único determinante, como lo asegura el iniciante, pues la ley hace una descripción amplia con la finalidad de que las personas que, por diferentes factores o por la combinación de ellos, enfrenten situaciones de riesgo o discriminación que les impida alcanzar mejores niveles de vida, accedan a los programas y acciones tendientes a la disminución de las desigualdades sociales que se pretenden no sólo disminuir, sino erradicar.

Virtud a lo anterior, consideramos que el artículo 22 del ordenamiento objeto de este dictamen, que establece los objetivos de la política estatal y municipal no requiere una adición en sus objetivos, por lo siguiente:

La Ley de Desarrollo Social, primero, ya reconoce los derechos de las personas o grupos de personas en una situación de



desventaja y, segundo, al mencionar, de manera expresa, solo algunos de los grupos en situación de vulnerabilidad, deja fuera a otros sujetos que también se encuentran en ese supuesto, con lo cual, de aceptarse la propuesta, la propia ley estaría excluyendo los restantes grupos que se omitieron en la iniciativa.

CUARTO. INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN LAS FRACCIONES X Y XI, Y SE REFORMAN LAS FRACCIONES V, VI Y VII AL ARTÍCULO 83 DE LA LEY DE DESARROLLO SOCIAL PARA EL ESTADO Y MUNICIPIOS DE ZACATECAS. Esta Asamblea Popular, coincide con la propuesta de los diputados iniciantes, respecto de armonizar los lineamientos y criterios que sirven para la identificación y medición de la pobreza de nuestro instrumento normativo estatal con la Ley General de Desarrollo Social.

Si bien, nuestra Ley de Desarrollo Social contiene los indicadores de medición de la pobreza: Calidad y espacios de la vivienda, Acceso a servicios básicos y Acceso a la alimentación, es necesario incluir los calificativos que garantizan el pleno goce de los derechos humanos que se deben tutelar: vivienda digna y decorosa y alimentación nutritiva y de calidad.



H. CONGRESO DEL ESTADO

La precisión de estos tres lineamientos permitirá evaluar correctamente la condición de las familias zacatecanas, para obtener resultados reales sobre la situación y nivel de vida en el que se encuentra la población, permitiendo con ello, generar políticas públicas que combatan la situación de desventaja en la que se encuentran la población.

Ahora bien, respecto de las dos fracciones que propone adicionar, esta Soberanía Popular es de la opinión que no es posible añadir la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, así como el acceso pleno a la justicia, como lineamientos y criterios para la identificación y medición de la pobreza.

Lo anterior es así, ya que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es quien tiene la facultad para establecer los citados instrumentos, tal como lo dispone al artículo 81 de la Ley General de Desarrollo Social:

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**



critérios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.
(El resaltado es nuestro).

Como podemos apreciar, el legislador federal otorga al CONEVAL la facultad de normar y coordinar la evaluación de las políticas de desarrollo social, además de ser éste el organismo que establecerá los lineamientos para identificar y medir la pobreza, virtud al rigor técnico que se requiere, derivado de la naturaleza profesional de la integración del citado Consejo.

Por su parte, en el artículo 40⁸, establece de manera expresa que las legislaturas locales emitirán normas en materia de desarrollo social en congruencia con la multicitada Ley General, por lo que no deberán contravenir lo que este ordenamiento dispone.

Aunado a lo anterior, es necesario precisar que si bien, la igualdad de oportunidades y el acceso equitativo a la justicia representan derechos humanos básicos bajo los cuales debe planearse y garantizarse la política social, el intentar introducirlos como indicadores para medir la pobreza resultan

⁸ **Artículo 40.** En el ámbito de sus atribuciones y en congruencia con las disposiciones de esta Ley las legislaturas de las entidades federativas y los municipios emitirán normas en materia de desarrollo social, tomando en cuenta sus particularidades.



LEGISLATURA
DEL ESTADO

ser muy amplios, tomando en cuenta que se requieren aspectos metodológicos muy bien definidos e identificados, de tal suerte que, tales métodos específicos arrojen la información necesaria y con ello diseñar políticas que lleven a que tales individuos, dejen esa situación de desventaja.

QUINTO. INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY DE DESARROLLO SOCIAL PARA EL ESTADO Y MUNICIPIOS DE ZACATECAS. La rendición de cuentas se ha colocado en el interés de nuestra sociedad, derivado de los altos índices que nuestro país arroja en diversos estudios a nivel mundial.

A la fecha, ocupamos el último lugar en el índice de percepción de la corrupción de los 34 países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y según este mismo organismo internacional, el costo de la corrupción es hasta del 10 por ciento de nuestro producto interno bruto (PIB) ⁹.

⁹ <https://www.forbes.com.mx/pib-mexico-corrupcion-ocde/> Recuperado 28 de junio de 2021.



Virtud a esta problemática, se han buscado alternativas para evitar estas prácticas, y garantizar así el ejercicio de los recursos públicos, construyendo un andamiaje legal que regula y sanciona esta actividad, haciendo que las instituciones sean más transparentes, involucrando en esta tarea a la ciudadanía desde los procedimientos de elaboración de las políticas públicas, hasta el momento de la ejecución.

En ese sentido, la participación ciudadana otorga legitimidad a las acciones de los gobiernos en sus tres niveles, es por ello que coincidimos con el diputado iniciante, en que se incluya en el objeto de la ley, impulsar este mecanismo ciudadano en el cumplimiento de los objetivos de los programas acciones y demás instrumentos del desarrollo social.

Aunado a lo anterior, coincidimos con el iniciante que el objeto del desarrollo social no debe ser limitativo, sino por el contrario, un objeto amplio generará mayores beneficios a la sociedad, toda vez que se busca abarcar las hipótesis normativas que permitan cumplir con la responsabilidad del Estado de garantizar los derechos sociales que eleven la calidad de vida de los sujetos de la Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de Zacatecas.



Es por ello que, esta Soberanía Popular es de la opinión de incluir en la ley el impulso al desarrollo social desde la célula básica de la sociedad, como eje de la política social, así como la disposición expresa de garantizar la calidad de los programas en la materia, con equidad y justicia social.

Disposiciones que si bien se encuentran a lo largo del texto legal, resultan de vital importancia sean contenidas en el objeto de nuestro ordenamiento estatal en materia de desarrollo social, a fin de dotarla de mayores elementos que permitan dar cumplimiento con su propósito general, el mejoramiento de la calidad de vida de los grupos vulnerables.

SEXTO. INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA LEY DE DESARROLLO SOCIAL PARA EL ESTADO Y MUNICIPIOS DE ZACATECAS, EN MATERIA DE LINEAMIENTOS DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL. En nuestro país, la facultad reglamentaria corresponde por disposición constitucional al Presidente de la República, y se encuentra contenida en el artículo 89 de nuestra Constitución federal, estableciendo lo siguiente:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:



LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2018-2021



- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, **proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;**
- II. a XX...
(El resaltado es nuestro)

A su vez, nuestra Constitución local establece en su artículo 82, la facultad reglamentaria del gobernador del Estado:

Artículo 82. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

- I. ...
- II. Promulgar, publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y demás resoluciones de la Legislatura, y ordenar y **reglamentar en lo administrativo lo necesario para su ejecución;**
- III a XXXV...
(El resaltado es nuestro)

De los artículos anteriores podemos observar que es una facultad y a la vez una obligación para los titulares del Poder Ejecutivo, ya sea estatal o federal, reglamentar las leyes que expida el Poder Legislativo, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La finalidad que se persigue con la expedición de los reglamentos es posibilitar la ejecución de la ley, por lo que a través de estos ordenamientos de naturaleza administrativa, se llega de una manera ordenada a esa aplicación, con la limitante de que no pueden contravenir lo que la Ley establece, ni ir más



allá de los contenidos que se regulan, limitante contenida en la expresión de la “exacta observancia.” Por lo que se puede considerar una subordinación de los reglamentos a la Ley que le da origen, con lo cual se fija una limitante a la facultad del presidente o gobernador, toda vez que a pesar de ser un acto materialmente legislativo que le compete al Ejecutivo, se encuentra sujeto a lo que el legislador estableció en la ley.

Ahora bien, la Ley de Desarrollo Social para el Estado y los Municipios de Zacatecas, establece en su artículo 33 la obligación de elaborar y publicar las reglas de operación de los programas de desarrollo social:

Artículo 33. La o el Ejecutivo del Estado dentro de los 60 días naturales siguientes a la aprobación del presupuesto de egresos del Estado, **deberá elaborar y publicar** en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, así como en su página electrónica, **las reglas de operación de los programas de desarrollo social.**

(El resaltado es nuestro)

Las reglas de operación son definidas como *“un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.”*¹⁰

¹⁰<https://funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/index.htm#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20son%20las%20reglas%20de,%2C%20eficiencia%2C%20equidad%20y%20transparencia>. Recuperado 28 de junio de 2021.



Tal normatividad es de gran utilidad para las autoridades administrativas y los beneficiarios, pues permite identificar quienes pueden ser sujeto de apoyos, los requisitos que deben reunir para acceder a los mismos, los recursos que se destinarán a esos programas, los derechos y obligaciones de los beneficiarios, las instancias competentes, entre otras.

Como se puede observar, las reglas de operación son disposiciones administrativas y, por ello, deben atender lo dispuesto en la Constitución federal o estatal, según sea el caso, tanto en la facultad del Poder Ejecutivo de expedirlas, así como de apegarse a lo que la ley establece con la única finalidad de hacer posible su ejecución.

Es por ello que, no coincidimos con la propuesta de establecer requisitos mínimos en la Ley de Desarrollo Social para el Estado y los Municipios de Zacatecas, para la elaboración de las Reglas de operación, pues de ser así se estaría invadiendo la facultad constitucional del gobernador del Estado.

Aunado a lo anterior, la propuesta que el diputado iniciante realiza, respecto de los requisitos mínimos que deben contener las Reglas de operación, ya se llevan en la práctica, inclusive de una manera más completa, ya que hay reglas de operación que



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

contienen 27 disposiciones, sin las cuales, no se estaría en condiciones de reglamentar correctamente la ejecución de los programas citados.

En ese mismo sentido, no consideramos necesario precisar que las multicitadas reglas de operación deban sujetarse a los principios de la política de desarrollo social, ya que esa disposición sería repetitiva, pues como precisamos líneas arriba, la facultad reglamentaria únicamente debe concluir la ejecución de la ley, en estricto apego a los principios contenidos en ella.

SÉPTIMO. IMPACTO PRESUPUESTARIO. Esta Soberanía Popular estima que se atiende lo dispuesto en el artículo 16 párrafo segundo de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en relación con el numeral 18 de Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Zacatecas y sus Municipios; en razón de que las reformas y adiciones a estudio, tienen como propósito ampliar el objeto de la ley, a fin de dotarla de mayores elementos que permitan su cumplimiento, así como armonizar nuestra ley local con la Ley General de Desarrollo Social para que se encuentren verdaderamente garantizados los derechos humanos de vivienda digna y decorosa, así como que la alimentación sea nutritiva y de calidad, con lo cual no se crean



LEGISLATURA
DEL ESTADO

o se propone crear estructuras administrativas, ni tampoco se incrementa algún objeto del gasto, sino, solo observarlo como un principio axiológico.

DECRETO

SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 2 Y 83 DE LA LEY DE DESARROLLO SOCIAL PARA EL ESTADO Y MUNICIPIOS DE ZACATECAS.

ARTÍCULO ÚNICO. Se adicionan las fracciones VIII, XI, X y XI al artículo **2**, y se reforman las fracciones V, VI y VII del artículo **83**, ambos de la **Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de Zacatecas**, para quedar de la siguiente manera:

ARTÍCULO 2. .

I. a la VII.

VIII. Establecer las bases y los mecanismos para el diseño, la planeación, ejecución, monitoreo, evaluación y seguimiento de las políticas públicas en materia de desarrollo social del Estado y municipios, garantizando en todo momento la participación social, el desarrollo sustentable, y vigencia de los derechos sociales;

IX. Impulsar la participación ciudadana estableciendo mecanismos para que la sociedad civil sea corresponsable,



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

en el cumplimiento de los objetivos de la política estatal y municipal en materia de desarrollo social;

X. Impulsar el desarrollo social desde las localidades y colonias, donde la familia sea el eje y principio de la política social para el mejoramiento corresponsable de su entorno comunitario, y

XI. Garantizar la calidad de los programas de desarrollo social a cargo del Gobierno del Estado y de los municipios, así como su eficiente aplicación con equidad y justicia social.

Artículo 83. ...

I a la IV.

V. Calidad y espacios de la vivienda **digna y decorosa;**

VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda **digna y decorosa;**

VII. Acceso a la alimentación **nutritiva y de calidad;**

VIII. a la IX.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial, Órgano de Gobierno del Estado de Zacatecas.



H. LEGISLATURA DEL ESTADO **SEGUNDO.** Se derogan las disposiciones que contravengan este Decreto.



COMUNÍQUESE AL EJECUTIVO DEL ESTADO PARA SU PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.

DADO en la Sala de Sesiones de la Honorable Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Zacatecas, a los treinta días del mes de junio del año dos mil veintiuno.



**H. LEGISLATURA
DEL ESTADO**

PRESIDENTA

DIP. MA. NAVIDAD DE JESÚS RAYAS OCHOA

SECRETARIA

DIP. MA. ISABEL TRUJILLO MEZA



**H. LEGISLATURA
DEL ESTADO**

SECRETARIA

DIP. AIDA RUIZ FLORES DELGADILLO