De la Comisión de Desarrollo Social, con proyecto de decreto que reforma la fracción IX del artículo 50 de la Ley General de Desarrollo Social

Honorable Asamblea :

La Comisión de Desarrollo Social de la LXI Legislatura de esta honorable Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, 157, numeral 1, fracción I; 158, numeral 1, fracción IV; y 167, numeral 4, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a la Honorable Asamblea el siguiente dictamen:

Antecedentes

La Comisión de Desarrollo Social de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos fue instalada el 6 de octubre de 2009, para cumplir con las tareas enumeradas por el artículo 158 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

La Mesa Directiva de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, mediante oficio DGPL 61-II-2-1617 de fecha 8 de septiembre , turnó a la Comisión de Desarrollo Social, para su estudio y dictamen, el expediente número 5225, que contiene una Iniciativa con Proyecto de decreto que reforma el artículo 50 de la Ley General de Desarrollo Social, presentada por el Diputado Elpidio Desiderio Concha Arellano , del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional , durante la sesión de la misma fecha.

Con estos antecedentes, la comisión realizó el estudio y análisis de los planteamientos contenidos en la Iniciativa con proyecto de decreto referida, a fin de valorar su contenido y deliberar el sentido del dictamen que hoy se presenta.

Contenido de la iniciativa

La iniciativa plantea que en 2004 se crea la Ley General de Desarrollo Social, determinando las obligaciones del Estado Mexicano para proponer, implementar y evaluar la política de desarrollo social a través de un conjunto de acciones cuyo quehacer busca contribuir a la construcción de acuerdos entre los distintos grupos sociales, los tres órdenes de gobierno y, asimismo, articular y complementar los programas sociales.

La ley tiene sus bases en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto por lo dispuesto en el artículo 25 como en el artículo 26, relativos a la garantía de que el desarrollo nacional sea integral y que, a través del fomento al crecimiento económico, al empleo, al equitativo reparto del ingreso y la riqueza, se permita el ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos y grupos sociales.

Se expone que la Ley General de Desarrollo Social, por su carácter general, define los objetivos de la política nacional en la materia, regula las obligaciones de los tres niveles de gobierno, establece las instituciones responsables en el ámbito de financiamiento, señala los lineamientos y criterios, determinando que los programas, fondos y recursos destinados sean considerados prioritarios y de interés público, los cuales son sujetos de evaluación y no podrán sufrir disminuciones en su montos.

Asimismo, se señala que los integrantes de la Cámara de Diputados como parte del Congreso de la Unión, cuentan con la facultad constitucional de contribuir a la planeación nacional, tal como lo establece el artículo 73 en la fracción XXIX-D, a saber:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional”;

Para el Diputado iniciante, los problemas generados por la pobreza se han visto agravados a causa de los desastres naturales; también a una mala administración, una gestión poco eficiente, honesta y transparente de los responsables de las instituciones públicas, propiciándose entre otras consecuencias la falta capacidad para coadyuvar en la generación de condiciones para crear empleos, favoreciendo la economía informal, la migración laboral a otras regiones dentro y fuera del país por falta de opciones.

Entre el año de 2000 a 2010 casi se ha triplicado la cantidad del Presupuesto de Egresos de la Federación, al pasar de 1 billón 195 mil millones de pesos en el año 2000, a 3 billones 176 mil millones en el año 2010, y para el 2011 a 3 billones 438 mil millones, persistiendo los mismos problemas.

Para el año 2000 el Foro Económico Mundial ubicó a México en el lugar 42 en competitividad. Con base en su “Reporte Global de Competitividad 2010-211”, el país perdió 24 posiciones al quedar en 2010 en la posición 66 de 139 países, de bajo de países de la región como Chile, Barbados, Panamá y Costa Rica.

Al respecto del índice de desarrollo humano medido por la ONU, en el año 2000, México ocupaba el lugar 54 de entre 173 naciones a pesar de las políticas de asistencialismo y de los recursos económicos canalizados a ellas, nuestro país en el año de 2010 ocupó el lugar 56 de entre 169 países, después de Chile, Argentina, Uruguay y Panamá.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y los resultados preliminares de la Cuenta Pública 2008, entre los años de 2005 y 2008 el gasto en el desarrollo social se incremento 38.5 por ciento; solamente en éste último año, dicho incremento fue del 59.2 por ciento; sin embargo; el número de pobres se incremento en 5.9 millones de personas entre 2006 y 2008.

Así, para 2008 México tenía 50.6 millones de pobres de patrimonio, al publicar el Inegi en 2009 la información de los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH 2008), es decir, no contaban con un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades de salud, de educación, de alimentación, de vivienda, de vestido y de transporte público, aún si dedicaran la totalidad de sus recursos económicos a este propósito.

En abril de 2010, el Banco Mundial, dio a conocer un informe señalando que, producto de la crisis económica y financiera de 2009 en México, además de los millones de pobres ya existentes, se sumaron el año pasado 5 millones más, lo cual fue confirmado por el actual secretario de Hacienda.

De acuerdo al informe de resultados de la revisión de la cuenta pública de 2008 de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), los programas específicos de subsidio no se destinaron exclusivamente a la población en condiciones de pobreza y marginación; y se presentaron serias deficiencias en el padrón de beneficiarios del Programa Oportunidades, indicado también que el ingreso medio diario de la población mexicana más pobre es inferior a un dólar.

Por lo que se refiere a la Fiscalización de la Cuenta Pública de 2009, la Auditoría Superior de la Federación, hace notar que el Coneval en este año realizó el inventario de 145 programas de desarrollo social, que en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, implicó la realización de 191 evaluaciones.

De estas evaluaciones, se desprendieron 30 recomendaciones de carácter general, cuyo grado de agregación, en consideración de la Auditoría Superior de la Federación no permite verificar de manera específica cuántas y cuáles recomendaciones fueron dirigidas a los programas, a las metas y a las acciones de la política de desarrollo social, ni verificar cuántas y cuáles fueron para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos y suspenderlos total o parcialmente. Aunado a lo anterior, el consejo no dispuso la información que permita medir la contribución de la evaluación de los programas sociales en la mejora de los procesos de planeación, operación, ejecución y evaluación de la política de desarrollo social.

Respecto de la “Evaluación de los Programas Federales 2009-2010”, que elabora el Coneval, cerca de 45 de los principales programas federales del área de desarrollo social presentan fallas y debilidades, entre los programas se encuentran: Procampo, Alianza para el Campo, Proárbol, Primer Empleo, Apoyo y Fomento al Empleo, Productividad, Enciclomedia, Fonart, Vivienda Rural, entre otros. En estos programas, es constante la ausencia de mecanismos de medición para conocer si las acciones que se realizan son efectivas, la inexistencia o inexactitud de cifras de población objetivo limita la focalización del subsidio e incluso hay carencia de diagnósticos que permita la eficacia en la planeación.

Por su parte, la Ley General de Desarrollo Social contempla en el proceso de planeación, ejecución y la valoración del desarrollo social, tanto a los grupos sociales beneficiarios, los responsables de implementar la política de desarrollo social y los organismos externos, previendo la construcción del Sistema Nacional de Desarrollo Social como un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos; federal, de las entidades federativas y municipios, así como los sectores social y privado.

En relación con los órganos responsables, en el Sistema, se estableció la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Social encargada de integrar las acciones de los tres niveles de gobierno desde el ámbito de los municipios, estados y federación.

Por mandato de ley, se publicó el decreto que regula la actuación, integración, atribuciones y alcances de la Comisión, determinándose en su tercer considerando que, tiene entre sus funciones, proponer políticas públicas de desarrollo social, criterios para la planeación y ejecución de las políticas y programas de desarrollo social en los ámbitos estatal, regional y municipal, así como los programas estatales y regionales en el marco de los instrumentos de planeación del desarrollo social.

Esta comisión, es presidida por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, e integrada por los 32 titulares responsables del desarrollo social de los gobiernos de las entidades federativas; por los presidentes de las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores; por un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales, y por los titulares de las Secretarías de Desarrollo Social; de Educación Pública; de Salud; de Trabajo y Previsión Social; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; y de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En este sentido, la comisión es considerada como una instancia de participación y coordinación de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y del Poder Legislativo para coadyuvar en la definición e instrumentación de la política nacional de desarrollo social para la superación de la pobreza.

Así, por consenso de las distintas fuerzas políticas al crearse la ley, esta comisión forma parte del esfuerzo para fortalecer el diseño de la política en la materia, a partir de una visión estratégica.

La Comisión Nacional de Desarrollo Social, en la Ley General de Desarrollo Social, es la expresión misma del espíritu del federalismo a través de la concurrencia de los tres órdenes de gobierno entre otros actores, la cual apoya en el diseño de las políticas públicas.

Es de suma importancia la labor de la comisión ya que durante el periodo de septiembre de 2009 al mes de agosto de 2010, revisó temas como, el Informe de Resultados de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2010, así como el cambio climático y la medición de la pobreza.

Desde mi perspectiva, esta Comisión debe potencializar y coadyuvar aún más con su participación, siendo importante destacar que dada la retroalimentación que pueden aportar tanto los gobiernos de los estados, municipios y secretarios de estado vinculados a temas más económicos, sería posible lograr que la conjunción de la dinámica social y la económica fortalezca el diseño de las políticas sociales.

Por sus cualidades de interacción interinstitucional y de coordinación intergubernamental, al respecto de los programas sociales en particular de aquellos sujetos a reglas de operación, le posibilitaría coadyuvar en la revisión de dichas reglas de operación, ya que los beneficiarios no solo son la población objetivo de estas reglas, sino la justificación de la existencia misma de los programas sociales como de las reglas de operación que tiene entre otros propósitos cumplir con eficacia, transparencia y equidad en la asignación y ejecución del gasto y simplicidad para el acceso a los beneficios.

Es de la mayor trascendencia señalar la evolución que experimentó el artículo 29, en la fracción II, del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2010 al actual en 2011.

En tanto el PEF de 2010 en el citado artículo y fracción, disponía que, debían emitir opinión todas aquellas comisiones que tenían que ver con reglas de operación, a más tardar el 1° de diciembre previo a la publicación de las mismas, sin precisar disposición de que las opiniones de la comisiones estuvieran fundadas y motivadas.

El actual Presupuesto de Egresos de la Federación 2011, en el artículo 30, fracción II, dispone explícitamente que órganos legislativos como las comisiones legislativas que tengan que ver con reglas de operación como la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, ahora dispongan hasta el 15 de febrero como tiempo suficiente para poder emitir en tiempo y forma su opiniones al respecto de reglas de operación ya publicadas por el Ejecutivo federal, más aún debidamente fundadas y motivadas, permitiéndoles contar con mayores elementos para valorar la eficiencia y eficacia de dichas reglas.

En este orden de ideas, la comisión puede coadyuvar en la revisión y aporte de su opinión para el mejor diseño de las reglas de operación, ya que éstas son un instrumento base para la operación de los programas que expresan los objetivos que persiguen, la población que atienden, los resultados que esperan lograr, los bienes y servicios que otorgan, así como los criterios de selección de los beneficiarios y demás aspectos relacionados con su operación y financiamiento.

El análisis y opinión que emita la Comisión, puede ayudar en su simplificación administrativa y burocrática, para una mejor operatividad, siendo una herramienta que dote de información objetiva, oportuna y de calidad para apoyar la toma de decisiones de política pública que mejore la eficiencia y eficacia de los programas sociales permitiendo la construcción de respuestas concretas, e incida en bienestar de la población beneficiaria, lo que permitirá generar, transparencia y confianza, en la ciudadanía.

Lo anterior contribuirá a una mejor planeación estratégica de los, programas sociales y productivos, relacionados al presupuesto federal que permitirá su mejor diseño y operación ya que sus impactos son de índole municipal, estatal, regional y nacional, evitando discrecionalidades, autoritarismos, decisiones unilaterales, impulsando la cultura de una evaluación necesaria.

Por lo que en un proceso dinámico de cambio y transformación de la realidad social e institucional, los distintos marcos legales por las que se rige, deben estar acordes con sus necesidades y demandas que la misma realidad le impone para un mejor desarrollo.

Así, la ley, establece a la comisión, en su artículo 50 un conjunto de obligaciones, como el proponer políticas públicas de desarrollo social bajo los criterio de integralidad y transversalidad.

Por lo que se refiere a la ambigüedad del mandato, como está actualmente dado en la fracción IX referida, a la aprobación de propuestas de reglas que deban regir la participación social que haga la secretaría, éste, requiere de ser enriquecido, ya que una de las formas de participación de la Secretaría de Desarrollo Social, son los programas sociales particularmente los sujetos a reglas de operación, punta de lanza de las políticas públicas en materia de desarrollo social.

La ley ha venido perfeccionándose a partir de la experiencia de su aplicación en la práctica, que permite la formulación de políticas públicas coherentes y acordes con la realidad del país.

Dada la disposición de que la comisión, de entre sus atribuciones esté facultada para proponer criterios de planeación y ejecución de las políticas y programas sociales en la materia en los ámbitos regional, estatal, y municipal; se plantea, contribuya a través de revisión y emisión de opinión, de las reglas de operación para la generación y distribución justa y equitativa de la riqueza para que la población pueda cubrir sus necesidades básicas.

Por lo que, el propósito es que, conozca y analice las reglas de operación de los programas sociales del año fiscal en curso, para estar en posibilidades de dar su opinión de dichas reglas a la Secretaría de Desarrollo Social.

De tal manera, la iniciativa propone modificar el artículo 50 de la Ley General de Desarrollo Social para quedar como sigue:

Artículo 50. ...

I. a VIII. ...

IX. Analizar y emitir opinión, a más tardar el 15 de febrero, al respecto de las reglas de operación de los programas sociales del año fiscal en curso publicadas por el Ejecutivo Federal, que deban regir la participación social que haga la Secretaría; opinión que deberá estarfundada y motivada conforme a los criterios a que se refiere el último párrafo del artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Consideraciones de la comisión dictaminadora

1. Esta comisión reconoce la preocupación del diputado Concha Arellano por impulsar una mayor transparencia y mejor evaluación de los programas sociales.

2. La comisión dictaminadora acordó modificar la fecha propuesta por el iniciante, toda vez que se consideró que el 1 de noviembre sería una fecha idónea para que las consideraciones realizadas a las reglas de operación de los distintos programas sociales, puedan ser atendidas por la Secretaría de Desarrollo Social en los términos del artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

3. Bajo los argumentos expuestos, y una vez analizada y discutida la Iniciativa en análisis, el pleno de esta Comisión de Desarrollo Social de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados determinó en sesión ordinaria, de fecha 13 de diciembre, aprobar la iniciativa en comento.

Por todo lo antes expuesto, la Comisión de Desarrollo Social somete a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados del honorable congreso el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción IX del artículo 50 de la Ley General de Desarrollo Social

Artículo Único. Se reforma la fracción IX del artículo 50 de la Ley General de Desarrollo Social para quedar como sigue:

Artículo 50. ...

I. a VIII. ...

IX. Analizar y emitir opinión, a más tardar el 1 de noviembre, respecto de las reglas de operación de los programas sociales del año fiscal siguiente que se publicarán por el Ejecutivo federal, que deban regir la participación social que haga la Secretaría; opinión que deberá estar fundada y motivada conforme a los criterios a que se refiere el último párrafo del artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;

X. a XIII. ...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de diciembre de 2011.

La Comisión de Desarrollo Social

Diputados: José Francisco Yunes Zorrilla (rúbrica), presidente; Aarón Irízar López (rúbrica), Edgardo Melhem Salinas, Maricela Serrano Hernández (rúbrica), Liborio Vidal Aguilar, Jesús Gerardo Cortez Mendoza (rúbrica), Elpidio Desiderio Concha Arellano (rúbrica), Jesús Giles Sánchez (rúbrica), Hugo Héctor Martínez González, Gerardo Sánchez García, Sergio Octavio Germán Olivares (rúbrica), Martín García Avilés (rúbrica), Elsa María Martínez Peña (rúbrica), secretarios; Alfonso Primitivo Ríos Vázquez, Esteban Albarrán Mendoza (rúbrica), Jesús Ricardo Enríquez Fuentes (rúbrica), Lucila del Carmen Gallegos Camarena (rúbrica), Gloria Trinidad Luna Ruiz, Alba Leonila Méndez Herrera, Adriana Terrazas Porras, José Óscar Aguilar González (rúbrica), Carlos Luis Meillón Johnston, Héctor Hugo Hernández Rodríguez (rúbrica), Narcedalia Ramírez Pineda (rúbrica), Enrique Torres Delgado (rúbrica), Samuel Herrera Chávez (rúbrica), Carlos Flores Rico (rúbrica), Bélgica Nabil Carmona Cabrera, Laura Margarita Suárez González (rúbrica), Mario Moreno Arcos (rúbrica).