



COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

DICTAMEN POR EL QUE SE DESECHA LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CAPÍTULO III 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-3-1080** de fecha **24 de febrero de 2011**, turnó a la Comisión de Desarrollo Social, para su estudio y dictamen, el expediente número **4018**, que contiene una Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona el Capítulo III de la Ley General de Desarrollo Social correspondiente al financiamiento y gasto, presentada por la **Diputada Guadalupe García Almanza**, del Grupo Parlamentario de Convergencia, durante la sesión de la misma fecha.

Posteriormente, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados comunicó mediante oficio **DGPL 61-II-3-1277** realizó la prevención en términos del artículo 88, numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados, por lo que la Junta Directiva de la Comisión de Desarrollo Social solicitó una prórroga para dictaminar la Iniciativa en comento, la cual fue otorgada mediante el oficio **DGPL 61-II-3-1426** el 27 de abril del año en curso.

4018/3ª



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL POR EL QUE SE DESECHA LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CAPÍTULO III DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL.

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 con proyecto de decreto presentada por la Diputada García Almanza, señala que a contracorriente de lo que ocurre en economías avanzadas, en México observamos una apuesta del actual gobierno federal, por una política social plagada de programas asistencialistas que por más que se amplíen no atienden al total de pobres que ha generado el modelo económico actual. Asimismo se apunta que muchos de los programas de combate de la pobreza han surgido como respuesta a la crisis económica que agobia al país desde principios de la década de 1980 y que se ha traducido en la falta de crecimiento económico, la ínfima generación de empleos, de inversión y reactivación del mercado interno; que permita al país salir de la profunda problemática en que se encuentra.

En la iniciativa se expone que en los últimos años, el comportamiento de los programas sociales, que son parte de la política social, ha puesto de relieve el vínculo entre la pobreza y otros problemas que la acompañan, como la falta de capacidades y patrimonio, la insuficiente participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, diseño y evaluación de la política social, así como la falta de acceso pleno a la exigibilidad de sus derechos. Los programas sociales y, en general, la política de desarrollo social revisten gran importancia porque se hallan como mecanismos de integración e inclusión que facilitan el ejercicio de una ciudadanía plena. Desafortunadamente, México no ha avanzado en la definición de metas en su política social, pues mantiene modelos que ponderan las políticas asistencialistas.

En la exposición de motivos de la iniciativa, se señala que la Ley General de Desarrollo Social, publicada el 20 de enero de 2004, suponía un avance significativo, ya que a través de ella, por una parte, se atendió una demanda social histórica que consistía en generar un marco normativo en materia de desarrollo social, y por otra, se establecieron los criterios para promover mecanismos de participación ciudadana. Desde el punto de vista de la participación social, la Ley General de Desarrollo Social concretaba el reconocimiento y fortalecimiento de la sociedad civil en la toma de decisiones, el fomento de la transparencia y rendición de cuentas, buscando el involucramiento de todos los sectores en los programas de combate de la pobreza.



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL POR EL QUE SE DESECHA LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CAPÍTULO III DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL.

Desde la perspectiva de la Diputada García Almanza, a escasos siete años de publicarse el referido marco legal, son incipientes los resultados en el cumplimiento de los objetivos, las estrategias y las prioridades de la política social.

Por lo anterior, la Diputada opina que es imperativo que se revise y adecue este instrumento normativo por lo menos en los términos establecidos en los artículos 10, que se refiere al derecho de los beneficiarios de los programas de desarrollo social; y 61, que señala la obligación correspondiente a los gobiernos federal, de las entidades federativas y municipales para instituir de manera obligatoria la participación social como un principio y, al mismo tiempo, objetivo de la política nacional de desarrollo social.

La Iniciativa apunta que la Ley General de Desarrollo Social considera la creación de instancias que permiten la participación de las organizaciones y de la sociedad en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas, programas y acciones públicas en materia de desarrollo social. Estas instancias son el Consejo Consultivo de Desarrollo Social y la Contraloría Social, las cuales se pretenden fortalecer con la Iniciativa.

En la fundamentación de la Iniciativa queda claro que más allá de las obligaciones y los quehaceres específicos de estas instancias, resulta preocupante la falta de cumplimiento de las obligaciones del Ejecutivo federal para favorecer el funcionamiento del consejo y la contraloría. Ello da como resultado una planeación arbitraria de las políticas públicas que a la fecha no han incidido en su principal eje rector que es el combate a la pobreza, y sí, por el contrario, lo que hemos visto son programas sociales tradicionalmente utilizados de manera discrecional con fines proselitistas.

En la Iniciativa se señala que las evidentes fallas de la política social se reflejan en el hecho de que al menos 45 de los principales programas federales del área de desarrollo social presentan fallas y debilidades según los resultados que arrojaron auditorías realizadas entre 2006 y 2009 por instituciones de educación superior, públicas y privadas. Algunos de ellos son Procampo, Alianza para el Campo, Proárbol, Primer Empleo, Apoyo y Fomento al Empleo, Enciclomedia, Desayunos Escolares, Fondo Apoyo a Pyme, IMSS Oportunidades, Fonart, Vivienda Rural, Escuelas de Calidad y Sistema Nacional de Investigadores, que fueron los sometidos a revisión por el Consejo Nacional de Evaluación (Coneval). Éste es el organismo encargado de revisar y evaluar los programas sociales instaurados por el gobierno federal.



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL POR EL QUE SE DESECHA LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CAPÍTULO III DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL.

Si bien se reconoce la importancia del papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil para contribuir al desarrollo social y bajar los beneficios de los programas a los grupos sociales, aún es insuficiente la experiencia de estos actores para gestionar los recursos, lo cual se demuestra en el número reducido de proyectos apoyados. Con estos ejemplos es posible comprobar que las políticas en materia social no han sido congruentes con las condiciones que permitan una aplicación efectiva de la Ley General de Desarrollo Social, ni de otros marcos normativos que deberían promover y facilitar el ejercicio de una política social acorde con las necesidades reales de los mexicanos; lo que es peor, permiten suponer que enfrentamos un ejercicio de simulación en donde el cumplimiento de las obligaciones más básicas resulta difícilmente comprobable.

Otra dimensión por considerar es la operación de los programas sociales, en particular si se atiende al hecho de que frecuentemente concurren en su ejecución el gobierno federal y los estatales, y que en general se carece de mecanismos de coordinación entre estas instancias que permitan una política generalizada de transparencia.

Esta situación puede explicarse por diversas razones. Una de ellas es la falta de un marco conceptual que permita entender el significado y alcance de la transparencia como una política pública. El marco normativo establecido en las leyes de transparencia y acceso a la información pública, así como en otro conjunto de disposiciones legislativas y reglamentarias fundamentalmente de orden presupuestario o financiero, es un elemento necesario pero insuficiente para avanzar significativamente en la construcción de entornos de transparencia efectivos.

En esta argumentación no podemos dejar de lado el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, que ha reconocido la existencia de problemas sistemáticos con la definición de la población meta y las regiones meta. A pesar del uso obligatorio de elaboradas ecuaciones para asegurar que la asignación de beneficios sociales se haga en forma objetiva, continúan los problemas generalizados con el cumplimiento.

En el análisis que realiza la Iniciativa también se detectó que se contraviene lo dispuesto en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, considerando que los programas sujetos a reglas de operación y otros programas que, en su caso, determinen juntos el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y las secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública, deben ser evaluados y monitoreados, a fin de fomentar una gestión basada en resultados.



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL POR EL QUE SE DESECHA LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CAPÍTULO III DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL.

Por lo expuesto, la Diputada García Almanza considera que resulta pertinente plantear modificaciones a la Ley General de Desarrollo Social, con el objetivo de mejorar la incidencia de la participación ciudadana tanto en el diseño de la política social como en los mecanismos de rendición de cuentas; y evitar subejercicio en la aplicación de los recursos públicos, el desvío de fondos y el manejo discrecional de recursos financieros y de los propios programas sociales. Asimismo, se busca dar transparencia a los procesos de selección de proyectos provenientes de las organizaciones de la sociedad civil; crear la obligatoriedad para que todos los programas derivados de la política social sean evaluados por el Coneval y determinar su eficacia y eficiencia; fortalecer las instancias ciudadanas emanadas de la presente ley para garantizar un planteamiento integral de la política social con miras a resolver de manera real los graves conflictos que enfrenta la población.

En específico, la Iniciativa con proyecto de decreto presentado por la Diputada María Guadalupe García Almanza, propone la adición de una fracción X al artículo 19; modificar la redacción de los artículos 20 y 21; modificaciones a las fracciones I y III del artículo 23; y, modificaciones a la redacción de los artículos 24 a 27 del capítulo III de la Ley General de Desarrollo Social, para queda como siguen:

Artículo 19. ...

X. Los programas emanados de las organizaciones de la sociedad civil que tengan como objetivo la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, así como los que pretendan la protección y la vigencia de los derechos tutelados en la Constitución.

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. **El gobierno federal no podrá realizar ninguna modificación presupuestal o transferencia entre programas. El gobierno federal, los gobiernos locales y municipales no podrán incurrir en subejercicios en los recursos asignados al rubro de desarrollo social. Los recursos del rubro de desarrollo social no podrán ser destinados por ningún motivo a fideicomisos o fondos.**



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL POR EL QUE SE DESECHA LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CAPÍTULO III DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL.

Artículo 21. La distribución de los fondos de aportaciones federales y de los ramos generales relativos a los programas sociales de educación, salud, alimentación, infraestructura social y generación de empleos productivos y mejoramiento del ingreso se hará con criterios de equidad y transparencia, conforme a la normatividad aplicable **y deberá tomar en cuenta los instrumentos, convenios o modelos internacionales vigentes que México adopte en la definición de la política pública en materia de desarrollo social .**

Artículo 23. ...

I. El gasto social per cápita no será menor en términos reales que el asignado el año inmediato anterior, **y deberá considerar las previsiones en materia de inflación para el ejercicio correspondiente.**

II. ...

III. Se basará en indicadores y lineamientos generales de eficacia y de cantidad y calidad en la prestación de los servicios sociales, **los cuales deberán ser avalados por el Consejo Nacional de Evaluación y el Congreso.**

IV. ...

Artículo 24. Los recursos presupuestales federales asignados a los programas de desarrollo social podrán ser complementados con recursos provenientes de los gobiernos estatales y municipales, así como con aportaciones de organismos internacionales y de los sectores social y privado. **Tratándose de este tipo de aportaciones, las mismas serán objeto de fiscalización y evaluación por las instancias señaladas en la presente ley.**

Artículo 25. El Ejecutivo federal podrá establecer y administrar un fondo de contingencia social como respuesta a fenómenos económicos y presupuestales imprevistos. En el Presupuesto de Egresos de la Federación se determinará el monto y las reglas mínimas a las que quedará sujeta su distribución y aplicación, incluyendo las previsiones correspondientes para garantizar que los recursos del fondo sean utilizados en el ejercicio fiscal. **La ministración de estos recursos deberá ser evaluada de manera puntual por el Congreso, a través de la Auditoría Superior de la Federación, y en caso de no utilizarse en el año fiscal a que correspondan podrán emplearse, previa autorización del Congreso, en los programas prioritarios considerados en esta ley.**



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL POR EL QUE SE DESECHA LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CAPÍTULO III DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL.

Artículo 26. El gobierno federal deberá elaborar, en coordinación con los actores involucrados en la presente ley, y publicar en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación de los programas de desarrollo social incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la metodología, normatividad, calendario y las asignaciones correspondientes a las entidades federativas. Por su parte, los gobiernos de las entidades federativas publicarán en sus respectivos periódicos oficiales, la distribución a los municipios de los recursos federales.

Artículo 27. Con el propósito de asegurar la equidad y eficacia de los programas de desarrollo social, el gobierno federal, por conducto de la secretaría y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, integrará el padrón, el cual deberá ser revisado a solicitud del Congreso a fin de evitar duplicación de beneficiarios y desvío de recursos.

CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN DICTAMINADORA

1. La Comisión de Desarrollo Social reconoce la preocupación de la Diputada María Guadalupe García Almanza, por perfeccionar el marco legal y mejorar la aplicación de recursos públicos para los programas sociales, sin embargo, después del análisis de la Iniciativa, se considera que gran parte de las modificaciones y adiciones propuestas ya se encuentran contempladas en otros ordenamientos legales como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2011.
2. Con respecto a la propuesta de modificación del artículo 20, sobre no incurrir en subejercicios, debe subrayarse que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece los plazos y condiciones para subsanar en un lapso de 90 días naturales los subejercicios que pudieran presentarse en el ejercicio de los recursos públicos de las dependencias.



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL POR EL QUE SE DESECHA LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CAPÍTULO III DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL.

3. Por lo que atañe a la modificación propuesta al artículo 23, se considera incluida en la actual redacción del artículo, ya que al señalar la obligatoriedad de que el gasto social per cápita, no deberá ser menor en términos reales, se asume la consideración del descuento de la inflación.
4. La propuesta de modificar el artículo 21, no es procedente, toda vez que el proceso de planeación nacional y diseño de las políticas públicas por parte del ejecutivo, se encuentran normadas por el artículo 26 Constitucional y la Ley de Planeación.
5. Las modificaciones propuestas para los artículos 24 y 25 de la LGDS, se consideran improcedentes, toda vez que ya son contempladas por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
6. La propuesta de modificación del artículo 26, se considera improcedente toda vez que el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala en su segundo párrafo que: "Las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas serán responsables de emitir las reglas de operación de los programas que inicien su operación en el ejercicio fiscal siguiente o, en su caso, las modificaciones a aquéllas que continúen vigentes, previa autorización presupuestaria de la Secretaría y dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria". Además, el Presupuesto de Egresos de la Federación en su artículo 30 fracción II, señala los mecanismos de coordinación y participación entre el ejecutivo y el legislativo para la elaboración de la reglas de operación de los programas gubernamentales.
7. Bajo los argumentos expuestos, y una vez analizada y discutida la Iniciativa en comento, el pleno de esta Comisión de Desarrollo Social de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, determinó en sesión ordinaria de fecha 7 de septiembre del año en curso, desechar la Iniciativa con proyecto de decreto presentada por la Diputada María Guadalupe García Almanza.

Por los argumentos anteriormente expuestos, la Comisión somete a la consideración de la Honorable Asamblea el siguiente:



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL POR EL QUE SE DESECHA LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CAPÍTULO III DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL.

ACUERDO

PRIMERO.- Se desecha la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social; presentada el día **24 de febrero de 2011** por la Diputada **María Guadalupe García Almanza**, del Grupo Parlamentario del Partido Convergencia.

SEGUNDO.- Archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de septiembre de 2011.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL POR EL QUE SE DESECHA LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CAPÍTULO III DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL.

	NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
	Presidente Dip. José Francisco Yunes Zorrilla Veracruz (PRI)	1	A	
	Secretario Dip. Aarón Irizar López Sinaloa (PRI)	2		
	Secretario Dip. Edgardo Melhem Salinas Tamaulipas (PRI)	3		
	Secretaria Dip. Maricela Serrano Hernández México (PRI)	4		
	Secretario Dip. Liborio Vidal Aguilar Yucatán (PVEM)	5		
	Secretario Dip. Jesús Gerardo Cortez Mendoza Baja California (PAN)	6		
	Secretario Dip. Elpidio Desiderio Concha Arellano Oaxaca (PRI)	7		
	Integrante Dip. Jesús Giles Sánchez Morelos (PAN)			



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL POR EL QUE SE DESECHA LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CAPÍTULO III DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL.

	NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
	Secretario Dip. Hugo Héctor Martínez González Coahuila (PRI)			
	Secretario Dip. Gerardo Sánchez García Guanajuato (PRI)			
	Secretario Dip. Sergio Octavio Germán Olivares México (PAN)			
	Secretario Dip. Martín García Avilés Michoacán (PRD)			
	Secretaria Dip. Elsa María Martínez Peña Coahuila (NA)			
	Integrante Dip. Alfonso Primitivo Ríos Durango (PT)			
	Integrante Dip. Esteban Albarrán Mendoza Guerrero (PRI)			



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL POR EL QUE SE DESECHA LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CAPÍTULO III DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL.

	NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
	Integrante Dip. Jesús Ricardo Enríquez Fuentes México (PRI)			
	Integrante Dip. Lucila del Carmen Gallegos Camarena Guanajuato (PAN)			
	Integrante Dip. Gloria Trinidad Luna Ruíz Chiapas (PAN)			
	Integrante Dip. Alba Leonila Méndez Herrera Veracruz (PAN)			
	Integrante Dip. Adriana Terrazas Porras Chihuahua (PRI)			
	Integrante Dip. José Oscar Aguilar González Puebla (PRI)			
	Integrante Dip. Carlos Luis Meillón Johnston Jalisco (PAN)			
	Integrante Dip. Héctor Hugo Hernández Rodríguez Distrito Federal (PRD)			
	Integrante Dip. Narcedalia Ramírez Pineda Oaxaca (PRI)			

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL POR EL QUE SE DESECHA LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CAPÍTULO III DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL.

	NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
	Integrante Dip. Enrique Torres Delgado Sonora (PAN)			
	Integrante Dip. Samuel Herrera Chávez Zacatecas (PRD)			
	Integrante Dip. Carlos Flores Rico Tamaulipas (PRI)			
	Integrante Dip. Bélgica Nabil Carmona Cabrera Oaxaca (PRD)			
	Integrante Dip. Laura Margarita Suárez González Michoacán (PAN)			
	Integrante Dip. Mario Moreno Arcos Guerrero (PRI)			