

## **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE PRESENTA LA SENADORA BEATRIZ ZAVALA PENICHE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, A FIN DE REGULAR LA OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES.**

La que suscribe, **BEATRIZ ZAVALA PENICHE**, Senadora de la República en la LXI Legislatura, en ejercicio de la facultad que me otorga el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de este Pleno, la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto a fin reformar y adicionar la Ley General de Desarrollo Social para introducir en ella diversas disposiciones relativas a los programas de desarrollo social de los tres niveles de gobierno.

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El objetivo de esta Iniciativa con Proyecto de Decreto es crear el Padrón Nacional de Beneficiarios de Desarrollo Social y la Base Nacional de Datos de Desarrollo Social de los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal, para fortalecer la transparencia de la información acerca de los recursos que reciben los beneficiarios y los programas sociales por parte de los gobiernos federal, estatal y municipal; de otorgar mayor peso al fomento de opciones productivas para la economía familiar; de normar los promocionales de los recursos de desarrollo social que convienen en coparticipación los gobiernos federal, estatales y municipales.

La importancia de la Ley General de Desarrollo Social, publicada el 20 de enero de 2004 en el “Diario Oficial de la Federación”, radica en que fue la primera reforma estructural en nuestro país a fin de constituir el marco para una política de Estado hacia el desarrollo social.

En la Ley General de Desarrollo Social se puntualizaron los lineamientos y criterios de financiamiento de la política social, de tal manera que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social se consideran prioritarios y de interés público por lo que no podrán ser inferiores, en términos reales, a los destinados en el año fiscal anterior y deberán registrar incrementos, por lo menos, en la misma proporción en que esté previsto el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB).

La Ley creó el Sistema Nacional de Desarrollo Social con la participación de municipios, entidades federativas y el Gobierno Federal; estableció los mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social y promovió el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia a través de la denuncia popular en materia de desarrollo social.

La Ley constituyó el Consejo Consultivo de Desarrollo Social, y también, configuró el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la medición de la pobreza.

En estos años se impulsó la aplicación de la Ley General de Desarrollo Social, con lo que el Ejecutivo, las diferentes instancias de gobierno, los partidos políticos y la ciudadanía se han sujetado a su normatividad.

La aplicación de la ley ha ido cobrando mayor fuerza y ha generado experiencia para valorar su efectividad, también algunas debilidades y para reflexionar acerca de su posible actualización, conforme ha ido atravesando por diferentes etapas y ha encontrado retos que la dinámica social, económica y política del país le ha ido presentando.

Entre 2004 y 2006 se instalaron paulatinamente la Comisión Nacional de Desarrollo Social, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, el Consejo Consultivo de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social.

La lucha contra la pobreza ha sido emprendida con una amplia gama de programas federales y también, con diferentes programas por los gobiernos estatales y municipales, muchas veces, en coparticipación con el orden federal y a veces por sí solos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, define los objetivos y las estrategias para reducir la pobreza en México, de acuerdo a los Objetivos del Milenio. Postula la necesaria coordinación entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios.

De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), la participación de los gobiernos estatales y municipales en los programas sociales federales está prevista en las reglas de operación de los programas Oportunidades; de Abasto Social de Leche Liconsa; de Ahorro y Subsidio para la Vivienda “Tu Casa; de Vivienda Rural; de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra; Hábitat; de Rescate de Espacios Públicos; de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria; de Atención a Jornaleros Agrícolas; de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas; de Coinversión Social; del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores; de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales; de Opciones Productivas; de Empleo Temporal; de Desarrollo Local (Microregiones); del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías; de 3x1 para Migrantes, en la Sedesol.

Los municipios intervienen además en los programas de Fondo para el Apoyo de Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios; del Programa la Mujer en el Sector Agrario; del Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras de la Secretaría de la Reforma Agraria; en los programas de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas; de organización Productiva para Mujeres Indígenas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; en el Programa ProÁrbol de Semarnat; en los programas de Agua Limpia; de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas urbanas; de Plantas de Tratamiento de Aguas residuales; de Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales de la Comisión Nacional del Agua; en los programas de Escuelas de Calidad; Nacional de Becas y Financiamiento; de Cultura Física; de Deporte de la SEP; en el Programa de Comunidades Saludables de la Secretaría de Salud; en los programas de Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad; y del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresas de la Secretaría de Economía

Con la operación de los programas sociales federales se han ido construyendo diferentes padrones de beneficiarios para la entrega de los recursos del gasto social, cumpliendo en estos años con la definición de ley, para la que el Padrón es una “relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de Desarrollo Social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normatividad correspondiente”.

El padrón de beneficiarios de los programas de desarrollo social de la Sedesol contiene 35 millones 102 mil 967 beneficiarios. Es por esto que actualmente ya existe el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales, creado por decreto presidencial en enero de 2006 que cuenta con más de 133 millones de registros incluidos en los 45 programas federales registrados por la Secretaría de la Función Pública.

En su informe sobre la Cuenta Pública 2007, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) constató que la base de datos de beneficiarios únicos de programas federales sólo incluye 20 millones de registros en 11 programas, ya que la calidad de los padrones de los 34 programas restantes no permitió su integración a la base de datos.

“Los registros de esos 11 programas cumplieron con el 71.2 por ciento de los datos requeridos para identificar correctamente a los beneficiarios”, agregó la ASF en su informe.

Esos programas fueron Seguro Popular, ISSSTE, Procampo, Becas a Excelencia Académica, Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, IMSS-Oportunidades, Opciones Productivas, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, programas del CONACYT.

El esfuerzo nacional de combate a la pobreza ha propiciado el surgimiento de programas en los que coparticipan los niveles federal, estatal y municipal. Además, estos dos últimos niveles de gobierno han construido programas sociales que abarcan entidades federativas y municipales, con sus respectivos beneficiarios.

La creación de numerosos programas sociales a nivel estatal y municipal, además de aquellos que se operan por coparticipación entre los tres niveles de gobierno, plantea la necesidad de legislar para fortalecer la evaluación de los programas sociales estatales y municipales.

Las experiencias de combate a la pobreza y de ampliación de las oportunidades, para que quienes se encuentran en esta condición, ha obligado a la creación de programas para garantizar la permanencia de los niños en la escuela primaria y secundaria, para mejorar las condiciones habitacionales, para fortalecer la salud y calidad de vida, para crear seguridad en el hábitat, para financiar opciones productivas.

Pero, independientemente de los programas sociales instrumentados para reducir los índices de pobreza y mejorar la calidad de vida, es un hecho demostrado en México e internacionalmente, que sólo la generación de ingreso, sustentada en oportunidades de empleo productivo, propicia que las familias superen por sí mismas, de forma autónoma y a largo plazo, los factores que las han sujetado a los más ínfimos niveles de vida. Por lo que se hace necesario asignarles un nivel prioritario en la política social.

Uno de estos vacíos legales es la imprecisión de las normas para que los gobiernos municipales y estatales se obliguen a reconocer la naturaleza federal de los recursos de programas sociales que operan, promocionándolos políticamente a su favor. Por lo que se hace necesario precisarlos y otorgarles mayor fuerza jurídica.

El diagnóstico de la aplicación de la Ley General de Desarrollo Social en estos cinco años de vigencia enseña que, una vez consolidado el marco legal e institucional para combatir la pobreza y propiciar el desarrollo social, son cuatro los retos que las circunstancias de la dinámica nacional le presentan a la legislación vigente a fin de fortalecer su naturaleza de instrumento jurídico idóneo para que los mexicanos en condición de pobreza superen esa situación:

- Fortalecer la transparencia sobre quienes son los beneficiarios y acerca de la procedencia, el destino y uso adecuado de los recursos del gasto social.
- Garantizar que los recursos del gasto social lleguen a quienes más los necesitan.
- Fortalecer la vertiente de programas sociales que coadyuven a generar ingresos para los mexicanos más pobres;
- Precisar y dar mayor fuerza a la normatividad para que los gobiernos estatales y municipales reconozcan en sus promocionales la coparticipación que convienen con la federación en el uso de los recursos del gasto social.

Con esta finalidad y con estos retos a la vista, la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto, presenta propuestas legislativas que permitan una más equitativa y eficiente operación en los programas sociales manejados por los tres niveles de gobierno.

En los últimos años la SEDESOL ha avanzado en la construcción de los padrones de los programas sociales que maneja a nivel nacional que incluyen poco más de 35 millones de beneficiarios. Sin embargo no existe un registro nacional de los padrones de beneficiarios, ni de los programas sociales que incluya aquellos de los gobiernos estatales y municipales.

Con el fin de que los beneficiarios y las instituciones encargadas del desarrollo social tengan un conocimiento transparente de los beneficiarios y de los programas sociales a nivel nacional, se requiere una normatividad que obligue a estados y municipios a elaborar los padrones y a hacerlos públicos en los mismos términos en que están los federales, particularmente de aquellos programas que se aplican en coparticipación con el gobierno federal. De ahí que sea necesaria la elaboración de un sólo registro de beneficiarios y programas de desarrollo social que incluya a los federales, estatales y municipales.

Por esto, se propone ampliar la definición de Padrón vigente en la Ley General de Desarrollo Social para conceptualizarla como una “relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales, estatales y municipales de Desarrollo Social”. Relación que se propone denominar Padrón Nacional de Beneficiarios y Base Nacional de Datos de Desarrollo Social

Además, con el objetivo de fortalecer y garantizar la transparencia y evitar el uso electoral de los programas sociales se propone, que una vez constituido el Padrón Nacional de Beneficiarios de Desarrollo Social y la Base Nacional de Datos de Desarrollo Social, éste debe ser certificado por un auditor externo para quedar blindado técnicamente a un posible uso electoral.

Por otra parte, hoy más que nunca frente a la coyuntura de crisis económica, es indispensable que la política social de generación de capacidades y mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos más pobres sea complementada con una clara política de generación de ingresos para las familias y para el autoempleo. Debe ser prioritario fortalecer la generación de ingresos y empleo mediante la capacitación y el fomento de opciones productivas para la economía familiar y el autoempleo, por lo que su importancia debe ser estatuida en el marco jurídico, de ahí que se proponga que esta política se incluya como una de las vertientes de la Política Nacional de Desarrollo Social.

Para dar mayor efectividad a las propuestas anteriores, y con el objetivo de que los ciudadanos conozcan con certeza la procedencia, destino y uso de los recursos de los programas sociales, es indispensable que los gobiernos estatales y municipales informen públicamente en sus promocionales el origen de los recursos federales que ejecutan por coparticipación, mediante la firma de Convenios Únicos de Coordinación. Por lo que se propone ampliar y precisar en este tenor el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social referida a la propaganda de los programas sociales.

En este mismo sentido, se propone que sea la Auditoría Superior de la Federación la instancia que dé seguimiento al uso adecuado de los recursos federales que se entregan a estados y municipios, por mecanismos de coparticipación convenidos.

Por lo expuesto anteriormente, propongo a esta Soberanía la siguiente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO PARA REFORMAR Y ADICIONAR LOS ARTICULOS 5, 10, 14, 16, 21, 23, 23 Bis, 27, 28, 28 Bis, 41, 42, 44, 45.**

**PRIMERO.-** Se reforman y adicionan los artículos: 5, 10, 14, 16, 21, 27, 28, 41, 42. Se adicionan los artículos 44 y 45, corriéndose las fracciones VII y VIII para quedar VIII y IX en el primero y las fracciones VI a IX para quedar VII a X en el segundo; 23 Bis, 28 Bis.

**Artículo 5.-** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

**I a V....**

**VI. Delegado o equivalente: servidor público que tiene a su cargo la representación de las dependencias y entidades y que ejerce sus atribuciones en materia de desarrollo social en una entidad federativa.**

**VII a IX.-...**

**X.- Padrón Nacional de Beneficiarios de Desarrollo Social es la relación oficial de los beneficiarios federales y estatales de los Programas de Desarrollo Social.**

**XI.- La Base Nacional de Datos de Desarrollo Social es el instrumento público que contiene la información relativa a los programas federales y estatales de Desarrollo Social.**

**Artículo 14.-** La Política Nacional de Desarrollo Social, la que instrumentan las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal, al igual que las de los estados y municipios, debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes:

**I.- Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación.**

II al V...

**VI.- Generación de ingresos y empleo mediante la capacitación y el fomento de opciones productivas para la economía familiar y el autoempleo.**

**Artículo 16.-** Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal harán del conocimiento público cada año sus programas operativos de desarrollo social, a través de los medios más accesibles a la población, en un plazo máximo de 90 días a partir de la aprobación de sus presupuestos de egresos anuales respectivos, **obligándose a informar en ese plazo a la Auditoría Superior de la Federación.**

**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.

**Cada entidad federativa deberá presentar a las Cámaras del Congreso de la Unión, durante el mes de agosto de cada año, un informe del presupuesto que les han asignado las dependencias y organismos federales y los criterios utilizados para hacer la distribución a nivel estatal y municipal. También debe contener la información detallada de la forma en que cada entidad y municipio gastaron los recursos federales por coparticipación.**

**Artículo 23 Bis.-** Las dependencias y entidades de la administración pública federal, las de las entidades federativas que tengan bajo su cargo la ejecución de programas o acciones de desarrollo social deberán sujetarse a lo siguiente:

**los Convenios de Coordinación serán instrumentos de convergencia de las políticas, programas y acciones de desarrollo social.**

**En el caso de los programas y acciones que no se ejecuten de manera coordinada, las dependencias o entidades ejecutoras pondrán a disposición de los otros ámbitos de gobierno la información relativa a los programas y acciones a realizar en su ámbito territorial, los avances, la cobertura y el desarrollo de los mismos durante el ejercicio fiscal y los resultados y metas alcanzados al cierre de éste.**

**Cuando exista coincidencia en la población objetivo, el tipo de apoyo o la naturaleza de los programas que ejecuten dos o los tres ámbitos de gobierno, deberá establecerse la forma de evitar duplicidades vía los Convenios o Acuerdos de Coordinación.**

**En el caso de la fracción anterior, la distribución de recursos de los programas respectivos en las entidades federativas deberá tener un carácter progresivo y hacerse de acuerdo a los indicadores de desarrollo social.**

**Artículo 27.-** Con el propósito de asegurar la equidad y eficacia de los programas de desarrollo social, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaria de Desarrollo y Social y los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, integrarán el **Padrón Nacional de Beneficiarios de Desarrollo Social y la Base Nacional de Datos de Desarrollo Social.**

**El Padrón Nacional de Beneficiarios de Desarrollo Social y la Base Nacional de Datos de Desarrollo Social contendrán la información georeferenciada de los beneficiarios de los programas sociales federales y estatales, las prestaciones sociales, el presupuesto por programa y las reglas de operación, cuando sea el**

**caso. Toda la información se procesará en plataformas tecnológicas compatibles que permitan convenir la interconsulta de la información.**

**El Padrón Nacional de Beneficiarios y la Base Nacional de Datos de Desarrollo Social, debe ser certificado por un auditor externo para quedar blindado a un posible uso electoral.**

**Artículo 28.-** La publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la ley correspondiente e incluir la siguiente leyenda: "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social".

**En toda obra donde las reglas de operación de los programas sociales federales permitan la participación de los gobiernos estatales y municipales, éstos deberán instalar, desde su arranque y en un lugar visible de las mismas, un letrero que indique el monto de los recursos aportados por la Federación, por los gobiernos locales y, en su caso, por los propios beneficiarios. Al concluir las obras, el Ejecutor deberá instalar una placa en un lugar visible donde se reconozca el correspondiente apoyo del Programa. Los letreros y las placas se deberán elaborar y colocar con cargo a los recursos del Ejecutor.**

**Artículo 28 Bis.-** Se prohíbe la utilización de la Base de Datos Nacional y de los padrones de beneficiarios con fines político electorales, comerciales o de cualquier índole distinta a su objeto y fines señalados en la ley. Su uso indebido será sancionado en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**Artículo 41.-** Los gobiernos de las entidades federativas instituirán un sistema de planeación del desarrollo social; formularán, aprobarán y aplicarán los programas de desarrollo social respectivos, en los términos de la Ley de Planeación y de esta Ley, y de manera coordinada con el Gobierno Federal, vigilarán e **informarán públicamente** que los recursos públicos que **les sean asignados por convenio de coparticipación** se ejerzan con honradez, oportunidad, transparencia y equidad.

**Artículo 42.-** Los municipios formularán, aprobarán y aplicarán sus propios programas de desarrollo social, los cuales deberán estar en concordancia con los de las entidades federativas y el del Gobierno Federal e **informarán públicamente de las asignaciones de recursos federales correspondientes a convenios de coparticipación.**

**Artículo 44.-** Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

I a V...

**VI.-** Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos **por convenio de coparticipación** en materia social, en los términos de las leyes respectivas; así como informar a la Secretaría sobre el avance y resultados generados con los mismos;

**VII.-** **Informar públicamente de las asignaciones de recursos federales correspondientes por convenio de coparticipación.**

VIII al IX...

**Artículo 45.-** Corresponde a los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

I a IV...

V.- Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos **por convenio de coparticipación** en materia social en los términos de las leyes respectivas; así como informar a la Secretaría y a la **Auditoría Superior de la Federación**, sobre el avance y resultados de esas acciones;

**VI.- Informar públicamente de las asignaciones de recursos federales correspondientes por convenio de coparticipación.**

VII al X.-

### **TRANSITORIO**

**ÚNICO.-** Las disposiciones de este decreto entrarán a regir seis meses después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**BEATRIZ ZAVALA PENICHE**  
**Senadora**

**México DF 18 de Noviembre de 2010.**