QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, A CARGO DE LA DIPUTADA GUADALUPE GARCÍA ALMANZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA

Problemática

Las crisis económicas suscitadas en el mundo durante los últimos 30 años han demandado la instauración de políticas sociales que incluyen más programas de gobierno que pretenden mitigar los desequilibrios económicos y sociales provocados por las propias crisis.

Hoy, las economías desarrolladas no solo cuentan con una política social incluyente e integral que les permite distribuir la riqueza de forma más equitativa; sino también, cuentan con una política fiscal, monetaria, de gasto público y financiamiento del desarrollo que les posibilita resolver su inestabilidad económica y social que son consecuencia de las crisis económicas.

A contracorriente de lo que ocurre en economías avanzadas, en México observamos una apuesta del actual gobierno federal, por una política social plagada de más y más programas asistencialistas que por más que se amplíen no atienden al total de pobres que ha generado el modelo económico actual. Hay cerrazón para modificar la política económica nacional, que es lo que necesitamos para cambiar el rumbo económico del país.

No obstante lo anterior, reconocemos que la política social y los programas de gobierno que la componen, juegan un papel fundamental en el corto plazo para mitigar los efectos de los desequilibrios económicos y sociales de una crisis, aunque afirmamos que en el largo plazo no hay política social que subsane los errores de un modelo económico obsoleto.

Desde esa perspectiva, en América Latina los programas sociales tienen una larga historia, en la que aparecen como intervenciones del Estado destinadas a potenciar el capital humano, cuyo propósito final es ofrecer oportunidades productivas e influir sobre el entorno familiar y comunitario recurriendo para ello a diversos mecanismos. [1]

En México su introducción se vincula con el fenómeno de la pobreza, [2] con los problemas del desarrollo, de cara a la incursión de la visión neoliberal y la crisis económica que ha disminuido la capacidad de respuesta del Estado. Los programas sociales han sido concebidos como una herramienta de gobierno que tiene como objetivo dar respuesta a las demandas de la sociedad frente a un modelo que se supone opera “de abajo hacia arriba” para que la comunicación fluya en todas direcciones y la participación de los “beneficiarios” promueva la sustentabilidad y legitimidad del programa.

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.

Para los socialdemócratas, como señalamos, no hay política social que corrija los errores de la política económica. Por ello, Convergencia ha reiterado que la solución de fondo de la difícil situación económica en que se encuentran millones de mexicanos consiste en sustituir el actual modelo económico.

Estamos claros de que mientras logramos los consensos en la Cámara de Diputados para cambiar el modelo económico imperante, es urgente que revisemos en su conjunto la implantación de la política social.

Fundamentos que la sustentan

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.

Este modelo asistencialista viene acompañado de limitaciones presupuestarias, de tal forma que los programas se han convertido en programas piloto, con vigencia sexenal, y no alcanzan a tener cobertura universal.

Aunado a lo anterior, la administración federal no considera la influencia de los referentes de organismos internacionales que han modificado las nociones sobre desarrollo y pobreza en los últimos años y que implican la adecuación o creación de marcos normativos, que orienten los programas sociales universal e integral, que desde nuestro punto de vista es lo que requiere el país.

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.

A escasos siete años de publicarse este marco legal, desde nuestra perspectiva son incipientes los resultados en el cumplimiento de los objetivos, las estrategias y las prioridades de la política social.

Por lo anterior, es imperativo para Convergencia 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 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 Convergencia pretende fortalecer con la presentación de esta iniciativa.

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.

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.

Entre las fallas encontradas destacan éstas:

• Ausencia de mecanismos de medición que permitan conocer si las acciones que se realizan son efectivas;

• Inexistencia o inexactitud de cifras de “beneficiarios”, que limita el encauzamiento de subsidio;

• Falta de diagnósticos previos para contar con un panorama completo que permita eficacia en la planeación;

• Inexistencia de evaluaciones de impacto y de seguimiento de beneficiarios con metodologías rigurosas para contar con elementos sólidos que permitan medir su desempeño y, en algunos casos, sugieren que se evalúe la conveniencia de mantener o suprimir programas;

• Posible duplicación de apoyos ya que, por ejemplo en el Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural, hay la posibilidad de que se generen duplicaciones “entre los apoyos que otorga y los de Financiera Rural”;.

• Carencia de estudios que midan de manera rigurosa y adecuada la generación de empleos y la competitividad de las empresas apoyadas, como el caso de Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo Pyme);

• En el caso del Procampo, se sugiere modificar el fin, propósito, actividades e indicadores, para que haya claridad respecto a los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo (PND);

• En el caso del Programa de Apoyo al Empleo, se señala que falta definir metas de mediano y largo plazo y los procedimientos para orientar y canalizar a los buscadores de empleo hacia las opciones que ofrece el programa no están estandarizados y las encuestas a beneficiarios carecen de metodologías, así como de criterios homogéneos. Éste es uno de los problemas estructurales que enfrenta México, las inconsistencias revelan que el “presidente del empleo” soslaya la calidad de los empleos que dice ha generado su administración;

• La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) opera programas esenciales, como es el caso de Programa de Opciones Productivas y el de Coinversión Social (Instituto Nacional de Desarrollo Social, Indesol), ambas opciones apoyan la identificación de modelos productivos viables y sustentables. Sin embargo, los recursos se manejan a discreción y se desconocen los criterios para aprobar o desechar los proyectos;

• Una de las críticas más severas realizadas a estos programas es la estrategia de microrregiones, en virtud de que la asignación de los recursos a través de áreas geográficas dejan fuera a miles de familias que requieren de los apoyos; observándose una mayor concentración de beneficiarios en zonas de influencia política y no necesariamente en donde se presentan los mayores índices de pobreza y pobreza extrema; y

• El Programa de Coinversión Social, a cargo del Indesol, brinda apoyo financiero complementario a proyectos dirigidos para la superación de la pobreza y atención a grupos vulnerables. Se basa en el principio de corresponsabilidad, el cual se materializa a través de un esquema de coinversión entre los recursos que aportan los actores sociales y la Sedesol. No obstante, uno de los problemas detectados es la deficiente difusión, situación que ha limitado el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a las convocatorias.

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 sustenta la presente 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.

Por lo expuesto, resulta pertinente plantear esta propuesta 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.

Fundamento legal

La presente iniciativa se presenta con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Ordenamientos por modificar

Adición de la fracción X del artículo 19, adición del artículo 20, adición del artículo 21, adiciones de las fracciones I y III del artículo 23 y adiciones de los artículos 24 a 27 del capítulo III de la Ley General de Desarrollo Social.

Ley General de Desarrollo Social

Capítulo III

Del Financiamiento y el Gasto

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 Diputador al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 19. Son prioritarios y de interés público

I. Los programas de educación obligatoria;

II. Las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica;

III. Los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad;

IV. Los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria;

V. Los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil;

VI. Los programas de abasto social de productos básicos;

VII. Los programas de vivienda;

VIII. Los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía;

IX. Los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano**; y**

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.**

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. La distribución del gasto social con que se financiará el desarrollo social se sujetará a los siguientes criterios:

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.**

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** .

Artículo 28. ...

Transitorio

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

Notas

1 *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad,* capítulo V, Cepal, 2009.

2 La *pobreza* entendida como la “falta de oportunidades y opciones básicas para el desarrollo humano, en términos de vivir una larga vida, sana y creativa y disfrutar de un nivel digno de subsistencia, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y de los demás”, *Informe sobre desarrollo humano,* PNUD, 1997.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de febrero de 2011.

Diputada Guadalupe García Almanza (rúbrica)