

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, A CARGO DEL DIPUTADO ÓSCAR JIMÉNEZ RAYÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, Óscar Jiménez Rayón, integrante del Grupo Parlamentario del PRI en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de este pleno iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 18 de la Ley General de Desarrollo Social, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En México, 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 millones de personas, lo que ha conllevado a la implantación de una serie de políticas y programas para su atención.

Las políticas sociales son un tipo particular de políticas públicas que tienen 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.¹

Un ejercicio retrospectivo de la política social en México, permite inferir que el desarrollo social se cuenta entre los propósitos básicos y principios rectores del proyecto de nación contenido en la Constitución de 1917. Desde entonces, los esfuerzos del Estado en materia de política social como la educación y salud pública, la seguridad social, la dotación de servicios se han multiplicado, aunque parecen minúsculos frente a la extrema pobreza y la desigualdad que van estrechamente ligados al desarrollo del país.²

El desarrollo estabilizador, que abarca el periodo 1956-1970, fue favorable al crecimiento económico, pero no propició un desarrollo social más homogéneo y equilibrado. El acelerado crecimiento económico y de la urbanización, plantearon mayores desafíos a la política social, lo que llevó al Estado a formular los primeros programas de atención a grupos-objetivo, en lo que constituye el inicio de la experiencia mexicana reciente en el combate a la pobreza.

En 1971 se instauraron nuevos programas sectoriales como el de Caminos de Mano de Obra; el de Unidades de Riego para el Desarrollo Rural, y el de Atención a las Zonas Áridas e Indígenas. En 1973 se creó el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, que en 1980 se redefiniría como un Programa Integral para el Desarrollo Rural. En enero de 1977, se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, a fin de “articular acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y de organización suficiente para lograr una participación más equitativa de la riqueza”.

El Sistema Alimentario Mexicano, instaurado en marzo de 1980, fue otro programa vinculado con la política social, que pretendía combatir la pérdida de autosuficiencia alimentaria en alimentos básicos y la pauperización de gran parte de la población rural.

Sin embargo, el cambio estructural y ajuste económico de principios de la década de los ochenta, provocaron una revisión profunda de las políticas sociales. Ante la crisis económica registrada en el país en 1982, se implementó un programa de ajuste que implicó grandes recortes al gasto gubernamental, incluyendo, el destinado al desarrollo social. Los programas creados hasta entonces, fueron eliminados o asimilados en parte a otras acciones del gobierno federal.

En 1988 se inició un nuevo periodo de programas específicos de compensación y promoción social. El primero es el Programa Nacional de Solidaridad, el cual planteó desde un inicio, destinar el total de sus recursos a inversión social. Es importante destacar que conforme se avanzó en la reforma económica y se liberaron recursos, el gasto social aumentó: en 1988 representaba 31.9 por ciento del gasto programable y para 1993 era de 51.1. En 1994, el gasto social representó 54.5 del gasto público total.

En 1997 se inició el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que proporcionaría un conjunto de servicios de educación fundamentales para el desarrollo de las capacidades de las familias en condiciones de pobreza extrema. Busca sustituir el Pronasol, asegurar más eficiencia en el gasto y más transparencia en su asignación. Progresá planteó atender de manera simultánea y continua las necesidades básicas de estas familias a efecto de que pudieran desarrollar sus capacidades e insertarse productivamente en la sociedad. La idea era articular la acción asistencial con el desarrollo de capital humano.

La Secretaría de Desarrollo Social fue la responsable de la coordinación general de este programa mediante la Coordinación Nacional de Progresá, órgano creado con objeto de formular, coordinar y evaluar su ejecución.

A partir del 2000, se inaugura una nueva generación de políticas sociales en el país para dar continuidad a aquellos programas que han tenido éxito anteriormente, pero complementándolos con acciones dirigidas a atacar las causas y no solo las manifestaciones de la pobreza. Desde entonces, un rasgo importante de la política social es el avance en la medición y conceptualización de la pobreza. Al respecto, la Secretaría de Desarrollo Social convoca a un grupo plural de especialistas para conformar el Comité Técnico de Medición de la Pobreza, a fin de discutir la metodología para construir el índice de pobreza que será empleado para evaluar la evolución de la misma como el impacto de las acciones gubernamentales para erradicarla.

Entre otros esfuerzos relevantes, se amplió el Progresá y se transformó en Oportunidades, se mantiene el programa Crédito a la Palabra y se creó el Seguro Popular de Salud.

El programa de Desarrollo Humano Oportunidades se creó en marzo de 2002 y fue operado por la Secretaría de Desarrollo Social. Apoyó a las familias que viven en situación de pobreza a mejorar las capacidades de alimentación, salud y educación, otorgando recursos económicos y servicios. Los beneficiarios serán las familias que vivían en marginación y pobreza sin poder atender sus necesidades de educación, salud y alimentación. Se proporcionaban apoyos monetarios directos, becas y acciones de salud, que formaban los tres componentes del programa.³

En 2002, Oportunidades alcanzó una cobertura de 4.2 millones de familias y el programa buscó generar activos para la superación de la pobreza por la vía de elevar la educación, los niveles de salud y nutrición de las familias mediante una transferencia monetaria y suplementos alimenticios condicionados a la asistencia de las niñas y de los niños a la escuela así como la supervisión de sus niveles de vida.

Cabe destacar que el programa Oportunidades recibió elogios de organismos nacionales e internacionales como la ONU, la UNESCO, el Banco Mundial, el Banco de México y de ex presidentes, y llegó a inspirar al ex alcalde de Nueva York, Michael Bloomberg, para lanzar un programa similar en Estados Unidos, llamado Opportunity NYC: Family Rewards.

Por ejemplo, el presidente del Banco Mundial, Robert Zoellick, señaló “es un ejemplo de la amplia respuesta que deben tener los gobiernos ante crisis financieras. Oportunidades ha hecho más por las mujeres mexicanas que ningún otro en la historia del país”.⁴

De acuerdo con especialistas fue uno de los instrumentos más representativos de la política social para el combate contra la pobreza. El Programa Oportunidades tuvo un conjunto importante de evaluaciones de impacto, que llevaron en su momento a considerarlo como uno de los más representativos de los programas de transferencias monetarias condicionadas en México y en América Latina.⁵

Es importante subrayar que este programa tuvo constantes evaluaciones, y se desarrollaron ejercicios de evaluación de impacto, donde se documentó que tuvo resultados que mostraron mejoras en los indicadores de bienestar en los hogares de la población beneficiada.

En 2014, el gobierno federal anunció la transformación del Programa Oportunidades a Prospera, Programa de Inclusión Social, el cual ofreció dos esquemas de apoyo: (i) el Esquema de Apoyos con Corresponsabilidad, en el que las familias pueden recibir los apoyos de todos los componentes del programa debido a que la cobertura y capacidad de atención de los servicios de educación y salud permiten operar de forma simultánea los componentes educativo, de salud y alimentario; y (ii) el Esquema de Apoyos sin Corresponsabilidad, en el que la cobertura y capacidad de atención de los servicios de educación y salud no permiten operar de forma simultánea los componentes educativo, de salud y alimentario, por lo cual las familias solo pueden recibir los apoyos de los componentes alimentario, de vinculación y de educación superior, sin estar sujetas a acciones de corresponsabilidad para recibir los apoyos del programa.

Dicho programa complementa sus acciones con otros programas sociales que ofrecen acceso a servicios básicos (Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, Programa de Fomento a la Urbanización Rural), vivienda (Programa Vivienda Digna, Programa Vivienda Rural) y seguridad social (Estancias Infantiles, Seguro de Vida para Jefas de Familia, Programa de Pensión para Adultos Mayores).⁶

Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), su objetivo es contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud, educación y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar. Los bienes y servicios que ofrece se dividen en los siguientes componentes:

5. Alimentario (apoyos monetarios mensuales);
6. Salud (acciones de promoción de la salud y apoyo monetario mensual para adultos mayores, en tanto no sean atendidos por el Programa Pensión para Adultos Mayores),⁷
7. Educación (becas con entrega bimestral y apoyo para útiles escolares); y
8. Vinculación, a través de esquemas de inclusión social, laboral, financiera y productiva.

El esquema de apoyo alimentario opera con y sin corresponsabilidad: bajo el primer esquema, las familias adquieren compromisos relacionados con la asistencia escolar y acciones de salud para consultas médicas, autocuidado y asesorías nutricionales, cuyo cumplimiento les permite acceder a los apoyos educativos y desalud.⁸

En 2017, la cobertura del programa Prospera se extendía a las 32 entidades federativas, en beneficio de 26 millones 793 mil 180 personas; Chiapas era la entidad federativa con mayor población atendida, con 11.52 por ciento.

No obstante, los resultados positivos de este programa, el actual gobierno federal decide desaparecer la Coordinación Nacional de Prospera Inclusión Social, creada en 2014. En su lugar, se creó la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, como un organismo administrativo desconcentrado,⁹ el cual se

encarga de coordinar el Programa Nacional de Becas de educación básica y media superior y superior, Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, Jóvenes Construyendo el Futuro componente educativo, y Prospera Programa de Inclusión Social.

El cimiento de la política social de la presente administración es impulsar el desarrollo sostenible como un factor indispensable del bienestar. Para tal fin, propuso una serie de programas, que son los siguientes:

10. El Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores;
11. El Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad;
12. El Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez;
13. Jóvenes Construyendo Futuro;
14. Jóvenes escribiendo el Futuro;
15. Sembrando Vida;
16. El Programa Nacional de Reconstrucción;
17. Desarrollo Urbano y Vivienda; y
18. Tandas para el bienestar.¹⁰

Es importante señalar que, si bien estos programas sociales llevan prácticamente un año de que arrancaron a nivel nacional -valga decirlo de paso que, por cierto, sin reglas de operación- no existe evidencia empírica pública que permita dar seguimiento a sus resultados en términos de objetivos, metas e impacto en la población, sobre todo, en los más pobres, sector al cual están básicamente focalizados.

Por el contrario, de acuerdo con diferentes medios de comunicación, los programas presentan diversas irregularidades en su instrumentación, relacionadas con la atención de la población objetivo, las metas establecidas y el uso transparente de los recursos públicos, entre otras cuestiones centrales.

Por ejemplo, en el caso de uno de los programas estelares del gobierno, como es Jóvenes Construyendo el Futuro, brilla por su opacidad e irregularidades. Nombres falsos, identidades duplicadas y patrones de registro inverosímiles abundan en el padrón de 900 mil personas del programa. La organización Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad reveló que diariamente el padrón de beneficiarios de este programa dirigido a jóvenes “nini” inexplicablemente creció de manera constante, es decir el mismo número de becarios cada día, todos de la misma edad y sexo, lo cual es estadísticamente imposible¹¹ Éste es sólo un ejemplo de las fallas que están registrando los programas.

En general, se trata de programas meramente asistencialistas, que están sustentados en criterios más políticos que técnicos, no fueron diseñados y elaborados con base en diagnósticos objetivos de cada una de las problemáticas y, por ende, no están planteando políticas viables para su atención.

Es fundamental que la asignación de recursos públicos a los diferentes programas sociales, se haga a partir de la evidencia generada en los estudios y evaluaciones emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

La política social permite hacer efectivo el ejercicio de los derechos fundamentales de los individuos, que les permitan su desarrollo pleno y acceder a un mejor bienestar y calidad de vida.

El Estado mexicano tiene la obligación de garantizar los derechos fundamentales de la población, en materia de salud, educación, servicios básicos, seguridad, empleos y vivienda dignos, principalmente.

La Ley General de Desarrollo Social tiene como principales objetivos los siguientes: Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social; señalar las obligaciones del gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social; establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social; determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del gobierno federal en materia de desarrollo, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado; fomentar el sector social de la economía; regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales; establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas de la Política Nacional de Desarrollo Social, principalmente.¹²

La LGDS determinó la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, cuyo objeto es normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza. Entre sus funciones primordiales, se encuentran revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.¹³

El Coneval lleva a cabo las evaluaciones a programas y políticas de desarrollo social para cumplir con los siguientes objetivos:

- Proveer información válida y confiable que apoye el análisis de la política de desarrollo social y la mejora continua de los programas, y que contribuya a que las autoridades articulen políticas públicas que brinden resultados, y
- Contribuir a la transparencia y a la rendición de cuentas al informar a la ciudadanía, quien aporta los recursos para la ejecución de la política social, sobre los resultados de las diferentes acciones de política social.¹⁴

Esta iniciativa pretende reformar la Ley General de Desarrollo Social a fin de que la asignación de los montos presupuestales para los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social, que son prioritarios y, por ende, objeto de seguimiento y evaluación, se haga a partir de la evidencia generada en los estudios y evaluaciones emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación.

Notas

1 http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74_252008000400007

2 http://www.pued.unam.mx/cordera/1-Pol_Soc/pol_soc/politicamoderna.pdf

3 http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/TransparenciaFocalizada/Programas_Sociales/pdf/oportunidades.pdf

4 <https://www.milenio.com/politica/oportunidades-fue-reconocido-mundialmente>

- 5 <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S018508491730049X>
- 6 <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=92>
- 7 <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Fichas-Monitoreo-y-Evaluacion-2017-2018.pdf>
- 8 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561693&fecha=31/05/2019
- 9 <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>
- 10 <https://blogdelregio.com/2019/09/exhiben-irregularidades-en-programa-social-jovenes-construyendo-el-futuro-de-amlo/>
- 11 https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Ley_General_de_Desarrollo_Social.pdf
- 12 <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/LeyGeneral.aspx>
- 13 <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Proceso-de-Evaluacion.aspx>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de octubre de 2020.

Diputado Óscar Jiménez Rayón (rúbrica)