

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

PROYECTO DE DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL EN SENTIDO POSITIVO, SOBRE LA INICIATIVA DE LEY CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA EL ARTICULO 7º DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, POR LA DIPUTADA LOURDES CELENIA CONTRERAS GONZÁLEZ, INTEGRANTE DE LA LXIV LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, le fue turnada, para su estudio y Dictamen correspondiente, la Iniciativa que adiciona la Ley General de Desarrollo Social, por la Diputada Lourdes Celenia Contreras González, integrante de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

Esta Comisión dictaminadora es competente para analizar y resolver la presente Iniciativa, con fundamento en los artículos 39 numerales 1, 2 fracción XXI y numeral 3; 45 numerales 1 y 6 incisos e), f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como de los artículos 80 numeral 1, fracción II; 81 numeral 2; 82 numeral 1; 84 numeral 1; 85; 157 numeral 1, fracción I; y 158 numeral 1, fracción IV; y de más aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, se abocó al análisis, discusión y valoración de la Iniciativa que se menciona.

Asimismo, conforme a las consideraciones de orden general y específico, como a la votación que en el sentido del proyecto de la Iniciativa de referencia que realizó la Diputada Lourdes Celenia Contreras González, integrante de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano. Se somete a consideración de esta Honorable Asamblea el presente Dictamen, con base en los siguientes:

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

I. ANTECEDENTES.

1. En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, celebrada el veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, a cargo de la Diputada Lourdes Celenia Contreras González, integrante de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, presentó Iniciativa que reforma la Ley General de Desarrollo Social.
2. Mediante oficio **No. DGPL 64-II-5-1381**, con fecha once de diciembre de dos mil diecinueve, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, turnó a la Comisión de Desarrollo Social, la Iniciativa que se comentó para su estudio y dictamen correspondiente.

II. DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA.

El objetivo de la presente Iniciativa es reformar el artículo 7º de la Ley General de Desarrollo Social a efecto de establecer que los programas sociales deben incorporar elementos de accesibilidad, disponibilidad y calidad. En razón de lo anterior el autor de esta Iniciativa expone los siguientes argumentos:

Exposición de Motivos:

- A. La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) se expidió en enero de 2004 y en su momento significó un importante avance en el reconocimiento de los derechos sociales de las personas. Se establecieron las obligaciones del Estado para garantizar esos derechos, tanto en materia presupuestal como en lo referente al diseño institucional y programático para impulsar el

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

desarrollo social. También se establecieron bases y disposiciones para la implantar la evaluación de la política de desarrollo social y, se planteó una perspectiva multidimensional para la medición de la pobreza, que contemplara otros elementos además del ingreso.

- B. A 15 años de la expedición de la LGDS, resulta necesario hacer una revisión de sus postulados fundamentales, a efecto de actualizar las disposiciones necesarias para reflejar la evolución jurídica, social, institucional y cultural del país. Para los efectos de la presente Iniciativa, se considera que es pertinente hacer una referencia general a la reforma constitucional de junio de 2011 en materia de derechos humanos. Dicha reforma ha generado desde entonces todo un proceso de armonización legislativa con el objeto de incorporar la perspectiva de derechos humanos en la legislación y las instituciones nacionales, en función del siguiente mandato establecido en el Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.”

- C. La LGDS tiene como uno de sus objetos principales garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social. Establece también que la Política de Desarrollo Social incluirá servicios, prestaciones y programas para hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales y que dicha política se diseñará e implementará en condiciones de equidad, respeto a la diversidad, libertad, participación social, entre otras.

Sin embargo, en la presente Iniciativa se identifica un problema específico, derivado de la complejidad social y las limitaciones de los programas

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

sociales, así como de las características limitadas de la participación social y del enfoque de derechos humanos.

- D. El problema concreto consiste en que los programas sociales existentes en el marco de los mandatos de la LGDS y la Constitución, no incorporan elementos de accesibilidad, disponibilidad y calidad. Es decir, resulta indispensable que el diseño e implementación de los programas sociales se establezcan estos tres elementos, independientemente de las estrategias de cobertura, financiamiento o evaluación que conllevan dichos programas y la Política de Desarrollo Social en general.
- E. La Ley General de Desarrollo Social, no establece disposición alguna sobre los elementos de accesibilidad, disponibilidad y calidad que deben incluir los programas sociales, y la Política de Desarrollo Social en general. En gran medida, esto se explica por lo que se apuntó antes, es decir, que, en el momento histórico de la expedición de esta Ley, año 2004, aún no se profundizaba la reflexión y la investigación sobre la naturaleza de los derechos sociales, la Política de Desarrollo Social y sus programas, así como su incidencia en la ampliación de derechos. En 2004 tampoco se contaba con la experiencia, la evaluación, la fiscalización y los estudios de los impactos de la Política de Desarrollo Social, con que ahora se cuenta.
- F. La importancia de los elementos de accesibilidad, disponibilidad y calidad en los programas sociales, puede ilustrarse en diferentes ámbitos, como el de los servicios educativos o los servicios de salud, que atañen a dos derechos sociales y humanos fundamentales. Otro tema que en este año de 2019 ha puesto de relieve esta problemática, es el del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Este Programa fue cancelado por el gobierno federal en febrero de 2019 y sustituido por el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

- G. Dicho Programa de Estancias Infantiles brindaba apoyos en dos rubros: apoyo a madres trabajadoras y padres solos; y apoyo para el impulso a los servicios de cuidado y atención infantil, donde se contemplaban subsidios para las Estancias Infantiles donde los niños de las madres trabajadoras recibían cuidados, atención y principios básicos de estimulación y formación tempranas.
- H. El programa sustituto elimina las estancias infantiles y se concentra en proporcionar dinero en efectivo a las madres trabajadoras, es decir, establece un esquema de transferencias monetarias directas para que sean éstas quienes decidan a quién le pagarán por el cuidado de sus hijos, sugiriendo que puede ser un familiar, un vecino, o incluso guarderías o estancias infantiles particulares.
- I. La información anterior sobre el tema de las Estancias Infantiles, se concentra en la Recomendación 29/2019 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), donde se establecen consideraciones y recomendaciones que identifican claramente las violaciones a los derechos sociales y humanos, tanto de las madres trabajadoras como de sus hijos, como consecuencia de la cancelación del Programa de Estancias Infantiles.
- J. Como veremos más adelante, la CNDH concluye, entre otros destacados aspectos, que la violación a los derechos humanos y sociales de las madres trabajadoras y sus hijos, obedece en buena medida a que el Programa sustituto del de Estancias Infantiles, no cumple a cabalidad con los elementos de accesibilidad, disponibilidad y calidad, sobre todo los últimos dos elementos.

Establecidos los antecedentes y el contenido de la Iniciativa, los integrantes de la Comisión de Desarrollo Social, de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados que suscriben el presente Dictamen exponemos las siguientes:

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

III. CONSIDERACIONES.

PRIMERA. La Iniciativa en estudio propone adicionar el artículo 7º de la Ley General de Desarrollo Social, que para mayor claridad se transcribe íntegramente:

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
TÍTULO SEGUNDO DE LOS DERECHOS Y LAS OBLIGACIONES DE LOS SUJETOS DEL DESARROLLO SOCIAL	
<p>Artículo 7. Toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa</p>	<p>Artículo 7. Toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa</p> <p>Los programas de desarrollo social, deberán incorporar elementos de accesibilidad y calidad, de tal forma que garanticen la progresividad, el ejercicio pleno y la aplicación de los derechos sociales.</p>

SEGUNDA. La Comisión de Desarrollo Social, analizo el marco legal aplicable y vigente a efecto de determinar la viabilidad de la presente Iniciativa, misma que

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

tiene como propósito adicionar el artículo 7º de la Ley General de Desarrollo Social. Es importante mencionar que el desarrollo social parte de la base constitucional establecida en los artículos 25º y 26º de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que de ello se derivan diversas leyes secundarias, como es el caso de la Ley General de Desarrollo Social, cuyo objeto es impulsar una política social coordinada y construir un marco donde los tres niveles de Gobierno, puedan participar efectivamente tanto en la planeación de programas sociales como en la aplicación de recursos. Asimismo, sienta las bases para sustentar una política de Estado comprometida en la justicia social. Para ello busca fortalecer todas las instituciones y programas sociales con visión integral, federalista, solidaria, equitativa e incluyente. Además, busca construir una política de desarrollo social adecuada a los problemas y necesidades de la población a partir de la flexibilidad en su diseño y operación.

TERCERA. En ese orden de ideas, en cuanto a la propuesta de reforma de incorporar elementos de accesibilidad, disponibilidad y calidad, dicha adición resulta ociosa toda vez que, ya se contempla de manera implícita en la propia Ley General de Desarrollo Social, a saber:

*“**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto:*

I. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social;

II. a V. ...

VI. Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales;

VII. a IX. ...

***Artículo 2.** Queda prohibida cualquier práctica discriminatoria en la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas para el desarrollo social.*

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

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

*I. Beneficiarios: Aquellas personas que forman parte de la población atendida por los programas de desarrollo social **que cumplen los requisitos de la normatividad correspondiente;***

II. a X. ...

Artículo 6.- Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 7. Toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social, **en los términos que establezca la normatividad de cada programa.**

Artículo 8. Toda persona o grupo social **en situación de vulnerabilidad** tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja.

Artículo 10. Los beneficiarios de los programas de desarrollo social tienen los siguientes derechos y obligaciones:

I. a IV. ...

V. Recibir los servicios y prestaciones de los programas conforme a sus reglas de operación, salvo que les sean suspendidos por resolución administrativa o judicial debidamente fundada y motivada;

VI. a IX. ...

Artículo 11. La Política Nacional de Desarrollo Social tiene los siguientes objetivos:

I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, **garantizando el acceso a los programas de desarrollo social** y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;

II. ...

III. ...

IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social, y

V. Promover el desarrollo sostenible y sustentable en el ejercicio de los derechos sociales.”

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

En ese sentido, la Ley General de Desarrollo Social en el articulado del capítulo I de Evaluación, estipula las siguientes consideraciones:

***“Artículo 74.** Para la evaluación de resultados, los programas sociales de manera invariable deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. Las dependencias del Ejecutivo Federal, estatales o municipales, ejecutoras de los programas a evaluar, proporcionarán toda la información y las facilidades necesarias para la realización de la evaluación.*

***Artículo 75.** Los indicadores de resultados que se establezcan deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social.*

***Artículo 76.** Los indicadores de gestión y servicios que se establezcan deberán reflejar los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social.”*

En ese sentido, como lo señala la Diputada proponente, en la Ley General de Desarrollo Social, cuando se habla de los programas de desarrollo social no se mencionan las características de accesibilidad, disponibilidad y calidad de los mismos, esto es, porque en dicha ley tiene por objeto garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales y las características de accesibilidad, disponibilidad y calidad están determinadas en la normatividad de cada uno de los programas, en virtud de la especificidad de cada uno de ellos.

La accesibilidad de los programas de desarrollo social está definida en las reglas de operación de cada programa, en las cuales, se indica la población objetivo a la que están destinados, no como en el caso de los derechos humanos y los derechos sociales que son extensivos a toda la población.

De tal suerte que, adicionar los elementos que propone la Diputada, podría resultar redundante con el propio ordenamiento, por lo cual esta Comisión dictaminadora considera que el proyecto de decreto que propone la iniciante, es susceptible de modificaciones, con el objeto de que encuentre la armonía y la congruencia adecuada respecto al conjunto de la Ley General de Desarrollo Social.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

IV. MODIFICACIONES A LA INICIATIVA

PRIMERA. Esta Dictaminadora coincide con la Diputada iniciante, en el sentido de que la Ley General de Desarrollo Social “requiere nuevas disposiciones que fortalezcan la implementación de políticas y programas que garanticen el pleno ejercicio de esos derechos, como condición para asegurar la progresividad en la observancia y respeto de los derechos humanos.” Por lo cual, estima necesario modificar la propuesta, de tal forma que se enfoque en el concepto de progresividad.

En ese contexto, resulta menester destacar que, la reforma constitucional de 2011 ha abierto la puerta a una interpretación de los derechos humanos que busca ampliar la protección y garantía de los mismos en la acción de las autoridades del Estado. En virtud de ella se ha dispuesto que principios como la universalidad, la indivisibilidad, la interdependencia y la **progresividad** formen parte del enfoque con que se debe instrumentar la política pública y con respecto al cual deben armonizarse las leyes generales y todo el marco jurídico nacional.

SEGUNDA. Ahora bien, el concepto de progresividad presente en la iniciativa es la clave para lograr la disminución de las desventajas que presentan estos grupos pues, de acuerdo a lo contenido en el Principio de Progresividad de los Derechos Humanos, se expresa que:

“El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.”¹

¹ Tesis 2ª. CXXVII Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro 24, noviembre de 2018, Pág. 1298

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

El principio de progresividad tiene sustento en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ya que este contempla la obligación de los Estados Partes de lograr el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales. El artículo 2.1. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC– de 16 de diciembre de 1966, establece:

“1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Del mismo modo, el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica” suscrita en la Conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, señala:

CAPÍTULO III DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Artículo 26. Desarrollo Progresivo *Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.*

TERCERA. De acuerdo a las consideraciones vertidas en la Iniciativa de mérito, esta Comisión Dictaminadora realiza modificaciones considerando la importancia de impulsar el desarrollo y garantizar el goce y ejercicio de los derechos sociales a todas las mexicanas y mexicanos, por lo cual se estima oportuno ya que dará fuerza y mayor claridad a la reforma planteada.

De esta manera, se propone la modificación a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL	
PROPUESTA DE MODIFICACIÓN	MODIFICACIÓN DE LA INICIATIVA
TÍTULO SEGUNDO DE LOS DERECHOS Y LAS OBLIGACIONES DE LOS SUJETOS DEL DESARROLLO SOCIAL	
<p>Artículo 7. Toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa.</p> <p>Los programas de desarrollo social, deberán incorporar elementos de accesibilidad y calidad, de tal forma que garanticen la progresividad, el ejercicio pleno y la aplicación de los derechos sociales.</p>	<p>Artículo 7. Toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa.</p> <p>Los programas de desarrollo social, deberán garantizar la progresividad y el ejercicio pleno de los derechos sociales.</p>

Finalmente, y en virtud de lo anteriormente expuesto, los integrantes de la Comisión de Desarrollo Social, consideramos viable la reforma planteada en la Iniciativa de mérito, que adiciona un párrafo al artículo 7 de la Ley General de Desarrollo Social, motivo por el cual, somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

DECRETO

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO AL ARTICULO 26 DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL.

ÚNICO: Se adiciona un párrafo al artículo 7 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 7...

Los programas de desarrollo social, deberán garantizar la progresividad y el ejercicio pleno de los derechos sociales.

TRANSITORIOS:

ÚNICO: El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 19 de febrero de 2019.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL