



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

MESA DIRECTIVA
LXIII LEGISLATURA
Of. No. DGPL 63-II-5-2014
Exp. Núm. **5386**

Presidente de la Comisión de
Desarrollo Social,
P r e s e n t e.

En sesión celebrada en esta fecha por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, se dio cuenta con una Iniciativa que adiciona un artículo 24 Bis a la Ley General de Desarrollo Social, suscrita por los Diputados Elías Octavio Iñiguez Mejía y Carlos Lomelí Bolaños, de los Grupos Parlamentarios de Movimiento Ciudadano y del Partido Acción Nacional.

La Presidencia dictó el siguiente trámite: "Túrnese a la Comisión de Desarrollo Social, para dictamen".

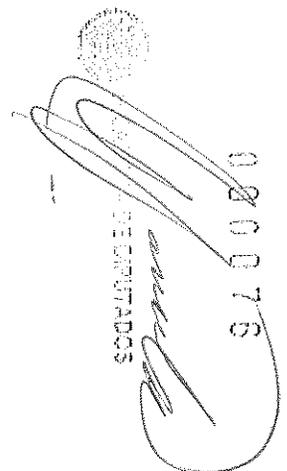
Ciudad de México, a 2 de febrero de 2017.




Dip. Raúl Domínguez Rex
Secretario

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

2017 FEB 7 AM 11 15


020076
SECRETARIOS

Anexo: Duplicado del Expediente

CÁMARA DE DIPUTADOS

DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
LXIII LEGISLATURA

D U P L I C A D O

Para el Presidente de la Comisión de Desarrollo Social

AÑO SEGUNDO SECCIÓN QUINTA NÚMERO 5386

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

Ciudad de México, a 2 de febrero DE 2017

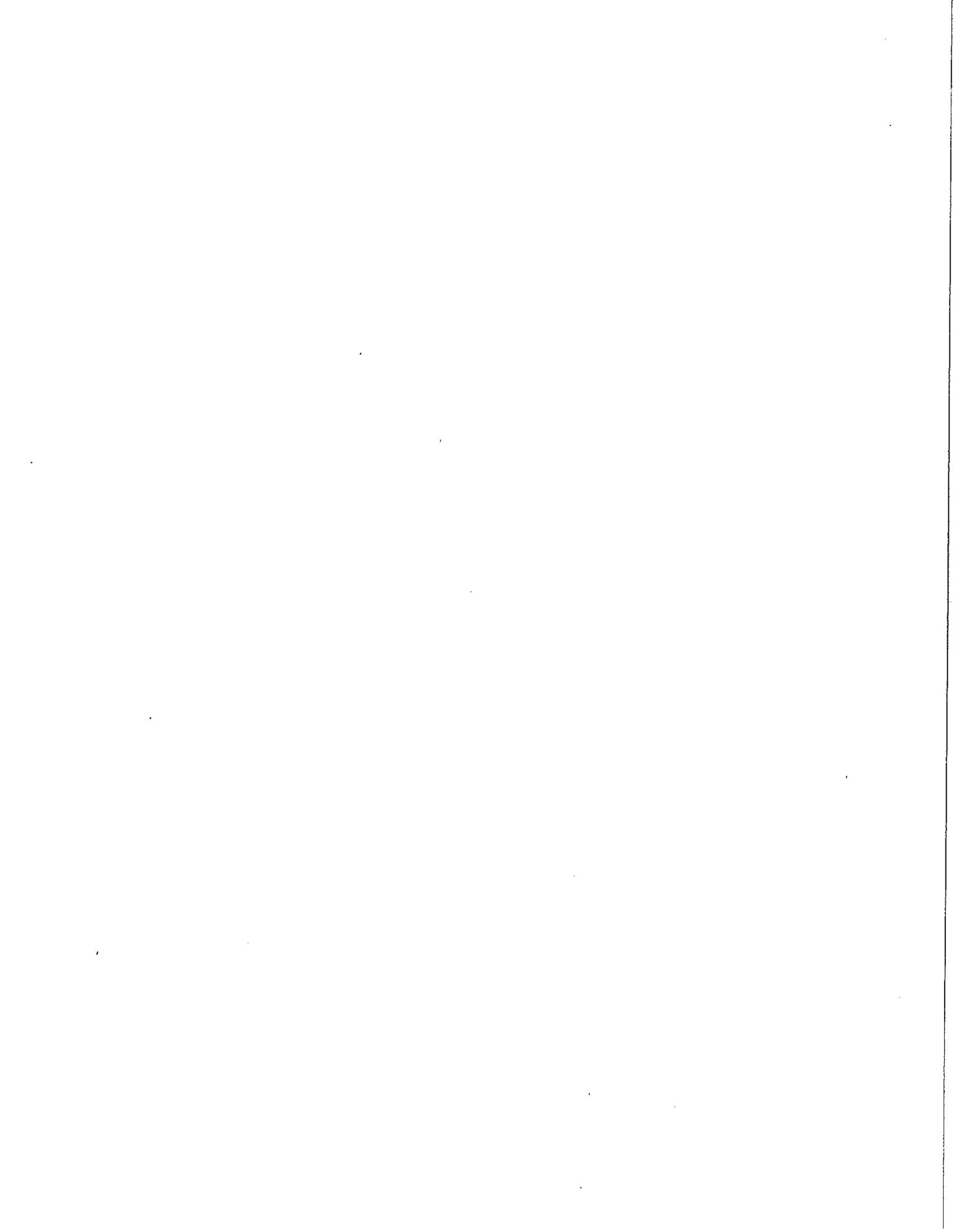
DESARROLLO SOCIAL, SE ADICIONA UN ARTÍCULO 24 BIS A LA LEY GENERAL DE.-
Iniciativa suscrita por los Diputados Elías Octavio Iñiguez Mejía y Carlos Lomelí Bolaños, de
los Grupos Parlamentarios de Movimiento Ciudadano y del Partido Acción Nacional.

" D "

282

I

ÍNDICE _____ FOJA _____ LIBRO _____ LD _____





CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Formese a la Comisión de Desarrollo Social, para dictamen, febrero 23 de 2017.

5°

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 24 BIS A LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

Quienes suscriben, Doctor Elías Octavio Iñiguez Mejía y Doctor Carlos Lomelí Bolaños, diputados federales del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y Movimiento Ciudadano respectivamente, en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona y reforma diversos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La eficiencia y eficacia en la operación de los Programas de Desarrollo Social deben ser prioridad para México, se requiere garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social que aún nos dividen. Nuestro país necesita una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad, lo que implica hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales de todos los mexicanos, a través del acceso a servicios básicos, agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad, seguridad social, educación, alimentación y vivienda digna, como base de un capital humano que les permita desarrollarse plenamente como individuos.

Para lograr estos objetivos se requiere del buen funcionamiento de la política de desarrollo social que implica de manera fundamental la cooperación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno. Todos los órdenes de gobierno tienen que asumir corresponsablemente sus funciones, sin que nadie sea marginado de participar en las tareas que permitan alcanzar los grandes objetivos nacionales, de conformidad con los ámbitos de competencia y de responsabilidad de cada orden de gobierno, profundizando la redistribución de funciones, responsabilidad y recursos hacia las entidades federativas y municipios, todo ello a través de mecanismos de diálogo y concertación intergubernamental.

No obstante, la política social en México se concentra fundamentalmente en el ámbito federal y particularmente en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual distribuye los recursos de los programas de acuerdo a diversos criterios. La Ley General de Desarrollo Social establece en el Artículo 39 que es la SEDESOL quien "diseñará y ejecutará las políticas generales de desarrollo social", y coordinará



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

el Sistema Nacional de Desarrollo Social con la concurrencia de "dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones".

En este contexto, se puede señalar que nuestro país se ha caracterizado por mantener una centralización del diseño de las políticas en el Ejecutivo Federal, con una escasa intervención de los Estados y Municipios en el diseño y ejecución de programas sociales, un bajo porcentaje de participación ciudadana y de actores sociales en los mismos, y una postura del gobierno federal dominante sobre la utilización de los recursos descentralizados (Banco Mundial, 2006)¹.

De tal forma que, el gobierno federal debería de contar con mecanismos para mejorar la coordinación en la asignación de los recursos públicos entre los estados y los municipios de una manera eficaz y equitativa; los gobiernos locales son los más cercanos a la población y tienen la información necesaria para invertir los recursos en proyectos específicos desarrollados en función de las necesidades locales.

Ciertamente se reconoce que México ha realizado cambios en cuanto a la descentralización de la política social, sin embargo, en términos generales sólo se puede hablar de una descentralización parcial debido a la debilidad en la capacidad administrativa y las condiciones socioeconómicas de los gobiernos locales. Muchos estados y municipios no han tomado la iniciativa para llevar a cabo mejoras creativas en los programas federalizados y sólo funcionan como agentes para ejercer el dinero federal, pero sin utilizar el gran potencial de los programas para los problemas locales de desarrollo y reducción de la pobreza.

La misma Ley General de Desarrollo Social, especialmente en el artículo 38 que se refiere el Sistema Nacional de Desarrollo Social, institucionaliza un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación entre el gobierno federal, los de las entidades federativas y los municipales, empero aún persisten graves rezagos en esta materia:

Artículo 38. El Sistema Nacional es un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos; federal, los de las

¹ Banco Mundial (2006), *Descentralización y entrega de servicios para los pobres*. México.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado, que tiene por objeto:

- I. Integrar la participación de los sectores público, social y privado en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social;
- II. Establecer la colaboración entre las dependencias y entidades federales en la formulación, ejecución e instrumentación de programas, acciones e inversiones en materia de desarrollo social
- III. Promover la concurrencia, vinculación y congruencia de los programas, acciones e inversiones de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, con los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social;
- IV. Fomentar la participación de las personas, familias y organizaciones y, en general, de los sectores social y privado en el desarrollo social;
- V. Coordinar las acciones orientadas a la consecución de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social, e
- VI. Impulsar la desconcentración y descentralización de los recursos y acciones para el desarrollo social, la rendición de cuentas y el fortalecimiento del pacto federal.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), órgano encargado de evaluar la política social que implementa el gobierno federal, en sus informes de evaluación señala que el objeto de la política social se encuentra fragmentado y disperso; que se aprecia una insuficiente coordinación entre la federación, los Estados y municipios en materia de desarrollo social y existe un gran número y dispersión de programas lo que genera un problema de coordinación al interior y entre instituciones que tienen a su cargo programas y políticas de desarrollo social: *"Un Estado Federal como el nuestro, es indispensable reconocer que sólo a través de la coordinación entre los órdenes de gobierno se podrá atender integralmente a la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad"*.²

Del mismo modo, en el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para el 2014, el CONEVAL reconoce el esfuerzo en materia de coordinación

² CONEVAL (2008), *Informe de Evaluación de la Política Social de Desarrollo Social en México*. México.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

institucional realizado la Federación, en particular la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para tener una mayor coordinación para el desarrollo social.³ No obstante, también señala que salvo un pequeño conjunto de programas con gran presupuesto, es evidente que existe una gran dispersión de recursos en diversos programas, lo cual significa una atomización del gasto que puede traducirse en falta de efectividad y eficiencia. Lo anterior podría significar: 1) Atención de programas a pequeña escala por la que se incurre en costos fijos altos; 2) Creación de aparatos burocráticos a la par de programas nuevos. 3) Importantes problemas de coordinación interinstitucional, así como al interior de las instituciones; 4) Dificultad en la planeación de la política de desarrollo social. 5) Posibles duplicidades entre programas y; 6) Importantes problemas de coordinación con estados y municipios⁴.

Asimismo, el Banco Mundial ha señalado que el proceso de descentralización de la política social ha obtenido logros importantes en los Estados y municipios a través de una mayor transparencia en fórmulas de asignación y reglas de operación de los programas además de haber mejorado la cobertura y focalización de los servicios en todos los sectores, empero también afirma que aún existen problemas importantes de diseño, lo cual supone la necesidad de un cambio en el pacto fiscal para dar mayores incentivos a que los gobiernos locales otorguen servicios de mejor calidad y profesionalicen a los servidores municipales (Banco Mundial, 2006).⁵

En este sentido, es importante mencionar las controversias que existen para la descentralización de funciones hacia los municipios; por ejemplo, existen estudios que han demostrado que los municipios han reducido la búsqueda u obtención de recursos propios conforme el gobierno central incrementa las participaciones y aportaciones federales. Asimismo, el estudio realizado en México por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre el blindaje a los programas sociales en tiempos electorales, mostró que en el 15 por ciento de los beneficiarios

³ En concreto se indica que la SEDESOL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Presidencia de la República han utilizado los indicadores de pobreza multidimensional para el diseño y evaluación de la política pública de desarrollo social, lo que potencia la implementación de la gestión basada en resultados y la articulación de las instancias federales y de los tres órdenes de gobierno en función del avance de dichos indicadores. Lo anterior también ha sucedido en diversas entidades federativas.

⁴ CONEVAL (2014), *Informe de Evaluación de la Política Social de Desarrollo Social en México*. México.

⁵ Banco Mundial (2006). *Op. Cit.*



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

de los programas federales, los promotores o gestores de los gobiernos locales o de los propios programas obligan a la gente a comprometer su voto a cambio de los beneficios de los programas sociales.⁶

Es importante advertir que los programas que integran la política social en México tienen objetivos y formas de operar distintos, sin embargo, existen programas que se distinguen por permitir una mayor participación de los gobiernos locales, de acuerdo a sus reglas de operación. Si bien el gobierno central ha realizado esfuerzos por permitir una mayor gestión de los gobiernos locales en la ejecución de los programas federales, aún podemos observar que el gobierno central mantiene una postura dominante en la mayoría de los programas sociales. Por otro lado, existen programas que se caracterizan por permitir una mayor participación del municipio como: Hábitat, Rescate de espacios públicos, el programa 3x1 Migrantes, Coinversión Social, Estancias infantiles para madres trabajadoras y el Programa de Empleo Temporal, de acuerdo a sus reglas de operación.

En síntesis, se puede decir que la política social mexicana se compone de una serie de acciones que tienen que ver con una serie de arreglos interinstitucionales e intergubernamentales, donde el gobierno federal ha sido el que ha llevado la directriz para la atención de los grupos poblacionales que viven en condiciones de vulnerabilidad en las diferentes entidades federativas, en el combate a la pobreza, ha sido la federación la que ha centralizado las acciones para su atención en los diferentes espacios locales.

Así, el buen funcionamiento de la política de desarrollo social implica vencer obstáculos de tipo político y fiscal, para una mayor cooperación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno; en este sentido, la visión compartida de los estados y la federación acerca de las mejores prácticas para la elaboración de los principales programas sociales redundarán en una política más eficiente.

La coordinación institucional es una característica muy importante para la institucionalidad de los programas en tanto que se refiere *"al proceso a través del cual se da orden al esfuerzo institucional de las dependencias y entidades del gobierno federal y de los gobiernos estatales, municipales. Los propósitos*

⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2007). *Encuesta Nacional sobre la protección de los programas sociales (ENAPP)*. México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

primordiales de esta coordinación son evitar la duplicidad de esfuerzos, transparentar y hacer más eficiente el uso de los recursos".⁷

Es solo a través de un buen funcionamiento de un esquema de coordinación institucional que incluya a cada uno de los niveles de gobierno que lleven a cabo las actividades que le correspondan de acuerdo a su marco de responsabilidad, y se comuniquen e interactúen con los demás niveles, que se podrán alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia en la implementación y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social.

De acuerdo con datos registrados en el IPRO⁸ (Iniciativa para el Fortalecimiento de los Programas Sociales) de un total de 1, 561 programas sociales vigentes, 1,083 programas sociales cumplen con el atributo de institucionalidad de coordinación institucional; esto es el 69 por ciento de los programas tienen algún componente en sus reglas de operación o lineamientos que permite la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Ante esta coyuntura, es urgente mejorar la coordinación con las instituciones del gobierno federal que realizan acciones que contribuyen al desarrollo social, con el fin de crear actividades conjuntas y brindar una atención integral y efectiva a la población. Es necesario que los gobiernos locales participen activamente en la identificación de estrategias coordinadas y de los mecanismos e instrumentos de colaboración, en atención a la Ley General de Desarrollo Social y buscar la complementariedad entre los programas federales y locales.

Con el fin de avanzar en la integralidad y la coordinación entre ámbitos de gobierno, se adiciona el artículo 24 bis, que ratifica a los Convenios de Coordinación como los principales instrumentos de convergencia de las políticas, programas y acciones de desarrollo social. Es preciso recordar que los Convenios de Coordinación son el principal instrumento de coordinación entre los tres órdenes de gobierno ya que es a través de la suscripción de estos acuerdos o convenios de coordinación en los que se estipula la realización de programas, proyectos, acciones, obras y servicios otorgando la participación respectiva a los estados y municipios. En el ámbito de la política social tienen por objeto coordinar los programas, acciones y recursos con el

⁷ Transparencia Mexicana (2013). Serie analítica sobre los programas sociales registrados por el IPRO. México.

⁸ *Ibíd.*



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

fin de trabajar de manera corresponsable en la tarea de superar la pobreza y marginación, mejorando las condiciones sociales y económicas de la población, mediante la instrumentación de políticas públicas que promuevan el desarrollo humano, familiar, comunitario y productivo con equidad.

Con el propósito de evitar duplicidades y mejorar los esquemas de coordinación entre la Federación, los estados y municipios en cuanto al desarrollo social, sería pertinente hacer uso del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social de los tres órdenes de gobierno como una forma de evitar que existan dos o tres programas que tengan exactamente la misma población objetivo.

Finalmente, se incluye una disposición transitoria a fin de evitar una mayor dispersión de programas presupuestarios y contribuir a una mejor planeación y coordinación de la política de desarrollo social, se recomienda que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal elaboren un diagnóstico que justifique la inclusión de los programas federales en el Presupuesto de Egresos de la Federación y, de manera particular se justifique la creación de nuevos programas antes de que se les otorgue presupuesto.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 24 Bis a la Ley General de Desarrollo Social.

ÚNICO. Se adiciona el artículo 24 Bis de la Ley General de Desarrollo Social para quedar como sigue:

Artículo 24 Bis. Para el cumplimiento de las metas y objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las entidades federativas que tengan a su cargo la ejecución de programas o acciones de desarrollo social, celebrarán convenios de coordinación para la convergencia de las políticas, programas, proyectos y acciones de desarrollo social y se sujetarán a lo dispuesto por la Ley, y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

TRANSITORIOS.

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



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

SEGUNDO. Para evitar una mayor dispersión de programas presupuestarios y contribuir a una mejor planeación y coordinación de la política de desarrollo social, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal efectuarán un diagnóstico que justifique la inclusión de los programas federales vigentes y en particular, la creación de nuevos programas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de diciembre de 2016.

Diputado Doctor Elías Octavio Iñiguez Mejía

Diputado Doctor Carlos Lomelí Bolaños