



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

MESA DIRECTIVA
LXIII LEGISLATURA
OFICIO No.: D.G.P.L. 63-II-6-2521.
EXPEDIENTE: 8291.

Dip. Víctor Manuel Silva Tejeda,
Presidente de la Comisión de
Desarrollo Social,
Edificio.

En sesión celebrada en esta fecha por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, se dio cuenta con la Iniciativa que adiciona el artículo 3 de la Ley General de Desarrollo Social, suscrita por la Diputada Olga Catalán Padilla, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

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

Ciudad de México, a 30 de octubre de 2017.



Dip. Isaura Ivanova Pool Peco
Secretaria

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

2017 OCT 31 AM 5 49

Anah Ruiz



CÁMARA DE DIPUTADOS

000732

ANEXO: Duplicado del expediente.

200
200
200
200
200

200
200
200
200
200

200
200
200
200
200

200
200
200
200
200

CÁMARA DE DIPUTADOS

DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
LXIII LEGISLATURA

D U P L I C A D O
Dip. Víctor Manuel Silva Tejeda,
Presidente de la Comisión de
Desarrollo Social

AÑO TERCERO SECCIÓN SEXTA NÚMERO 8291

COMISIÓN DE: DESARROLLO SOCIAL.

Ciudad de México, a 30 de octubre DE 2017.

DESARROLLO SOCIAL, SE ADICIONA EL ARTÍCULO 3 DE LA LEY GENERAL DE.-
Iniciativa suscrita por la Diputada Olga Catalán Padilla, del Grupo Parlamentario del
Partido de la Revolución Democrática.

ÍNDICE "D" FOJA 139 LIBRO XII LD



63

QUE ADICIONA LA FRACCIÓN XI, XII Y XIII AL ARTÍCULO 3 DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, A CARGO DE LA DIPUTADA OLGA CATALÁN PADILLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

Planteamiento del Problema

Desde la década de los 80' después de la crisis económica de esa época se buscó que las políticas sociales fueran dirigidas a los grupos sociales que carecen de un mínimo de bienestar con el fin de generar igualdad en toda la sociedad. La realidad es que, al pasar de una política social universal como el acceso a la educación o la salud, se implementó la estrategia de focalización.

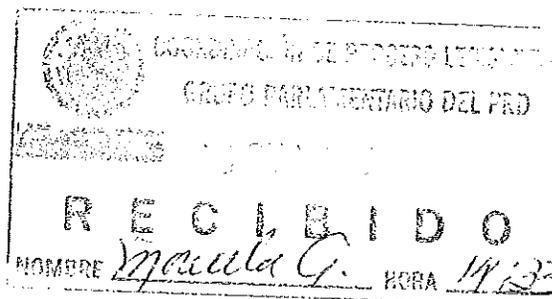
El problema radica en que la mayoría de los programas que se dirigen a los sectores sociales que más carencias tienen, en lugar de eliminar o paliar la pobreza en la que se encuentran inmersos se han vuelto asistencialistas y clientelares, pues muchos de estos programas han influenciado en los votos de los ciudadanos en las elecciones.

Tan solo en la pasada contienda electoral para gobernador en el Estado de México, 64 programas sociales continuaron entregándose a las comunidades más vulnerables, dichos programas incluían transferencias directas de dinero o bienes como tinacos, tabletas electrónicas o materiales de construcción.

Es necesario que la focalización sea considerada solamente un instrumento de la política social y que se implemente la universalidad, la eficiencia y la equidad social como principios de la política social pues con ello se garantizara a todos los ciudadanos determinada protección y beneficios fundamentales lo que paulatinamente generara cohesión social.

Argumentos

El desarrollo social implica mejorar los niveles de vida de la población más pobre, reducir las desigualdades y que toda la población se beneficie del crecimiento económico del país. La lucha por los derechos sociales fue bandera del "Movimiento por los Derechos Civiles en los Estados Unidos Mexicanos" durante los años 60. Tómase a la Comisión de Desarrollo Social, para dictamen. *2. octubre 30 del 2017.*



Como se ha demostrado ampliamente, uno de los rasgos característicos de las sociedades de América Latina y el Caribe es la combinación de altos niveles de pobreza y una gran desigualdad en la distribución del ingreso¹. México no se encuentra alejado de esta realidad, según datos del informe sobre el Desarrollo Humano de México 2016, el país hasta el año 2015 contaba con un 46.2% de su población en situación de pobreza y hasta 2014 se encontraba en el lugar 74 del estudio sobre el Índice de Desarrollo Humano frente a 188 países teniendo un IDH de 0.756.

El desarrollo de la política social mexicana durante los últimos años, en el contexto del modelo económico adoptado por las diferentes administraciones, muestra que la estrategia económica ha generado mayor desigualdad entre los grupos sociales, regiones geográficas y sectores productivos².

La Constitución Política Mexicana garantiza los derechos sociales (educación, la salud, la vivienda y la seguridad social), sin embargo, hasta el 2004 no había un instrumento jurídico que normara la forma de instrumentarlos ni sustentara su exigibilidad³, así como que regulara la política social, los programas y las acciones orientadas al desarrollo social.

La política social en México ha avanzado con múltiples matices a lo largo de la historia utilizando mecanismos para impulsar la inserción social como son: la focalización y la integralidad de la política social. Es necesario resaltar que la política social en el país ha tendido a ser focalista sin considerar que la focalización es solo una herramienta del universalismo, es decir, la focalización no debe ser un objetivo de la política social, sino un instrumento que, aplicado correctamente, puede contribuir a la universalización de la ciudadanía. En los países en vías de desarrollo se puede observar como la focalización tiende a aplicarse de tal modo que da lugar a fenómenos de clientelismo político, lo que puede deberse al insuficiente desarrollo de procedimientos técnicos, operativos y de control de la focalización en orden nacional y en particular local.

Es importante destacar que las políticas sociales son necesarias porque los beneficios del crecimiento económico no llegan automáticamente a todos los ciudadanos.

En el país los dos únicos derechos sociales básicos que han implementado el principio de universalidad es la educación básica y salud, esta última con una distribución desigual dependiendo de la modalidad laboral de las personas y por su ubicación geográfica. La siguiente tabla muestra la cobertura de educación en el ciclo escolar 2015-2016.

¹ <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan041261.pdf>

² La política social mexicana de cara a la pobreza

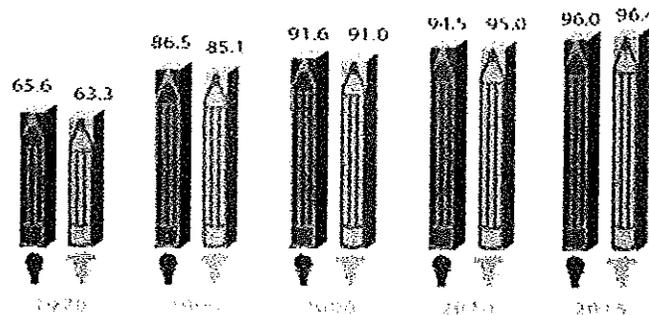
³ <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21131/104855/file/FATSDS003%20Comentarios%20a%20la%20ley%20general%20de%20DS.pdf>.

Tipo y nivel (sostentamiento)	Modalidad escolarizada			Docentes	Escuelas
	Total	Mujeres	Hombres		
Total sistema educativo	36,392,832	18,185,112	18,207,720	2,066,073	257,825
Pública	21,537,619	10,662,395	10,875,224	1,612,007	214,663
Privada	14,855,213	7,522,717	7,332,496	454,066	43,162
Educación básica	25,897,636	12,746,378	13,151,258	1,213,568	226,298
Pública	23,334,603	11,482,677	11,851,926	1,047,536	197,560
Privada	2,563,033	1,263,701	1,299,332	166,032	28,738
Educación media superior	4,985,080	2,500,585	2,484,525	422,001	70,383
Pública	4,057,227	2,021,142	2,036,085	311,757	13,645
Privada	927,853	479,413	448,440	110,244	6,738
Educación superior	3,648,945	1,800,558	1,848,387	386,219	5,343
Pública	2,579,289	1,221,247	1,358,042	229,377	2,180
Privada	1,069,656	579,311	490,345	156,842	3,163
Capacitación para el trabajo	2,861,571	1,107,621	1,753,950	44,285	5,801
Pública	1,566,500	637,329	929,171	23,337	1,278
Privada	1,294,671	470,292	824,379	20,948	4,523

¹ Se registra el número de escuelas contabilizadas de manera única, es decir, sin importar la cantidad de servicios que se proporcionen.

Fuente: SEP/DGPPyEE; formatos 911.

La Encuesta Intercensal 2015, registró que en México el 96% de las niñas y niños de 6 a 14 años asisten a la escuela, mientras que 63% de la población de 3 a 5 años asiste a la escuela, lo que refleja el aumento de la matrícula y cobertura de los niños en edad escolar. La siguiente grafica muestra cómo fue evolucionando la cobertura del sistema educativo desde 1970:



Fuente: INEGI. IX Censo General de Población 1970.
INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda 1990.
INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000.
INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Consultar
INEGI. Encuesta Intercensal 2015. Consultar

Por otro lado, la cobertura en los servicios de salud, según el cuarto informe de gobierno de Enrique Peña Nieto, hasta el año 2016 la población afiliada al Seguro Popular fue de 54 923 952 personas, 44 905 000 al IMSS, 8 953 000 al ISSSTE, 643 000 a PEMEX, 720 000 a SEDENA, 303 000 a SEMAR y 289 000 a Estatales. Es importante resaltar que la población de México, según la encuesta Intercensal 2015, es de 119 millones 938 mil 437 por lo tanto el 92% de la población recibe atención medica en el país, lo cual se reflejado en la siguiente gráfica.

Cuadro 3.6 Porcentaje y número de personas por componentes del indicador de acceso a la seguridad social, México 2008-2012

	Porcentaje			Millones de personas		
	2008	2010	2012	2008	2010	2012
Población ocupada sin acceso a la seguridad social	62.8	62.2	63.1	28.0	28.3	31.2
Población no económicamente activa sin acceso a la seguridad social	54.8	52.6	51.2	15.5	15.9	15.5
Población de 65 años o más sin acceso a la seguridad social	34.2	28.8	26.5	2.5	2.2	2.3
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	61.2	72.5	69.6	71.2

Fuente: Estimaciones del CONEVAL, con base en el ICS-ENIGH 2008, 2010 y 2012

El acceso a seguridad social es el derecho social más rezagado en México dentro de los que cuentan para medir los niveles de pobreza, pues 61.2% de la población carece de éste y en la mayoría de las entidades federativas la mitad de sus habitantes no lo tienen garantizado⁷.

Otros datos que destaca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) sobre las faltas en seguridad social en el país son que solo el 15.1% de la población ocupada tiene acceso a guarderías o estancias infantiles; el 36.6% tiene fondo de ahorro para el retiro; el 43.4% tiene derecho a incapacidad en caso de enfermedad, accidente o maternidad; el porcentaje de hogares sin cobertura de programas sociales ni seguridad social contributiva era de 30% en 2012; y el 53 por ciento de las personas de 65 años o más no trabajaban y no recibían pensión⁸.

La política social en México, debe ser un referente inclusivo que abarque a un conjunto de grupos que se beneficien de la misma, hasta el punto que cuanto más inclusiva sea, más universalista se vuelva. Las políticas universales tienen más sentido en los países en desarrollo, en particular en aquellos en que abundan los grupos de pobres y excluidos. La acción pública debe contribuir a la generación de mecanismos para que la población logre obtener los medios necesarios para aumentar con solidez la calidad de vida y al mismo tiempo fortalecer la formación de recursos humanos para el desarrollo y la cohesión social.

El principio de universalidad se encuentra estipulado, desde el 11 de junio de 2011, en la Constitución Mexicana en su artículo primero, tercer párrafo donde menciona que *"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"*.

⁷ <http://www.animalpolitico.com/2015/01/mas-de-60-de-los-mexicanos-carecen-de-seguridad-social-es-el-derecho-social-mas-rezagado/>

⁸ *Ibidem*

El principio de universalidad en la política social busca que todos los miembros de la sociedad cuenten con la certeza de que ésta les asegura un nivel y una calidad de bienestar considerados básicos, que deben ser los máximos que permita el desarrollo económico en un momento dado.

Por otro lado, Rebecca Grynspan menciona que el principio de universalidad atañe a todos los ciudadanos por el mero hecho de ser ciudadanos de un país. Las políticas deben ser universales, no deben ser políticas fragmentadas dirigidas solo a unos pocos, sino que deben lograr la cohesión social a través de la universalidad⁹.

En la Ley General de Desarrollo Social se tiene considerado el principio de integralidad y solidaridad, es menester que se tenga en cuenta que para que la política social cumpla con su objetivo debe ser eficiente, es decir, la política social debe estar orientada a buscar la eficiencia en sus programas, de la misma forma en que se insiste en otras áreas del quehacer social y de la economía. La eficiencia y su búsqueda tienen que ser el principio orientador de todo diseño de política pública, incluyendo la política social¹⁰.

Por eficiencia se entiende el principio que mide la relación que existe entre los bienes y servicios que se entregan a través de alguna política y los costos de los insumos y las actividades que se llevan a cabo para obtener aquellos.

El principio de eficiencia en las políticas hace referencia principalmente a la obtención de un mayor número de bienes o servicios con un determinado conjunto de recursos, insumos o lograr niveles comparables de productos con menos insumos, manteniendo a los demás igual, es decir, es el grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa con el menor costo posible. En caso de no cumplir los objetivos o exista un desperdicio de recursos o insumos se dice que la política resulto ineficiente¹¹.

Desde hace muchos años y a la fecha, se observa que existe un déficit de eficiencia en los sectores sociales, es decir, los recursos públicos no están siendo dirigidos hacia quienes los necesitan. La búsqueda de la eficiencia en la Política Social supone el establecimiento de una estructura de incentivos que fomente un mejor uso y asignación de los recursos en cada actividad y entre diferentes actividades por parte de los actores relevantes¹².

⁹ Rebecca Grynspan. (2006), en Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina. Planeta. México.

¹⁰ Ibídem

¹¹ http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover_2006_03_eficacia_eficiencia.pdf

¹² <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan041261.pdf>

Otro de los principios que se necesita incluir en la Ley General de Desarrollo social es la equidad social, según algunos estudiosos la definición de equidad social se encuentra muy vinculada con los conceptos de vulnerabilidad, exclusión e integración social¹³.

El objetivo supremo de la integración social es la creación de una sociedad para todos, basada en el respeto a todos los derechos humanos y libertades fundamentales, la diversidad cultural y religiosa, la justicia social y las necesidades especiales de las personas que se encuentran en desventaja, la participación democrática y el respeto a la ley. En relación con el grado de inclusión social, las personas suelen ser clasificadas en tres grandes grupos: totalmente incluidos, vulnerables y excluidos. Los vulnerables son los que se hallan en una situación inestable y en peligro de caer en el área de exclusión (Social Watch, 1998)¹⁴.

La equidad no es más que un equilibrio por lo tanto no busca otra cosa que dar las mismas oportunidades tanto a hombres como a mujeres para lograr que estos avancen en su desarrollo económico y social, así como igualdad de derechos y obligaciones de manera justa dentro de la sociedad, para lograr un mejor funcionamiento como conjunto.

Para que el desarrollo se convierta en un proceso sustentable y sostenido en el tiempo, es necesario que se incluya el principio de equidad social, ya que este es una condición del desarrollo de cada sociedad.

Tal y como lo dice la Secretaria de Hacienda, la política social debe priorizar acciones que potencien el desarrollo de capacidades, que incrementen el acceso a esquemas de seguridad social, que ayuden a construir un entorno digno, que ayuden a mejorar el ingreso y que tomen en cuenta la participación de las personas para que, como resultado de la acción coordinada entre el gobierno y la población, se pueda superar la pobreza y eliminar la desigualdad¹⁵.

Fundamento Legal

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 6o., numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la suscrita, diputada Olga Catalán Padilla, someto a consideración de esta soberanía la siguiente Iniciativa con proyecto de

¹³ <http://www.eepsys.com/es/influencia-de-los-factores-sociales-en-el-concepto-de-equidad-social-2/>

¹⁴ *Ibidem*

¹⁵ http://ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/20/r20_ep.pdf

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCIÓN XI, XII Y XIII AL ARTÍCULO 3 DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL PARA, INCLUIR LOS PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, EFICIENCIA Y EQUIDAD SOCIAL A DICHA LEY

Único. Se adiciona la fracción XI, XII y XIII al artículo 3 de la Ley General de Desarrollo Social para, incluir los principios de universalidad, eficiencia y equidad social, para quedar como sigue:

Artículo 3:...

I... a X...

XI. Universalidad: Garantiza la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida y tiene por propósito el acceso de todos y todas al ejercicio de los derechos sociales, al uso y disfrute de los bienes y a una creciente calidad de vida para el conjunto de los habitantes;

XII. Eficiencia: Es la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que tiene derecho la población sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente;

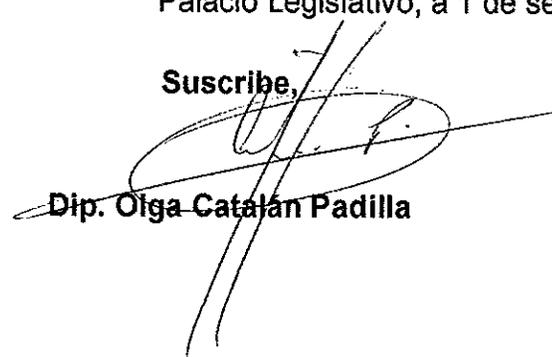
XIII. Equidad Social: Superación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación social basada en roles de género, edad, características físicas, pertenencia étnica, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra.

TRANSITORIO

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

Palacio Legislativo, a 1 de septiembre de 2017.

Suscribe,



Dip. Olga Catalán Padilla