HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Desarrollo Social y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, les fue turnada para su estudio y dictamen de **LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN VI AL ARTÍCULO 5, PARA ADICIONAR LA DEFINCIÓN DE GASTO SOCIAL EN LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL.**

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 85, 86, 89 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 113, 117, 135, 150, 178, 182 y 190 y demás relativos del Reglamento del Senado de la República sometemos a consideración de esta Honorable Asamblea el presente dictamen, con base en la siguiente:

METODOLOGÍA

En el apartado **"ANTECEDENTES DEL TRÁMITE LEGISLATIVO"**, se da constancia del trámite legislativo y del turno para el Dictamen de la referida Minuta.

En el apartado correspondiente a **"OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA"**, se sintetizan los alcances de la propuesta.

En el apartado de **"CONSIDERACIONES"**, las Comisiones expresan los argumentos de valoración de la Minuta y los motivos que sustentan la resolución de estas dictaminadoras.

I. ANTECEDENTES DEL TRÁMITE LEGISLATIVO

I. En sesión ordinaria de fecha 12 de septiembre de 2013, la Senadora Lorena Cuéllar Cisneros, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó ante el Pleno de esta Cámara, la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona la definición de gasto social en la Ley General de Desarrollo Social.

II. En la misma fecha, el Presidente de la Mesa Directiva, turnó a las Comisiones de Desarrollo Social y a la Comisión de Estudios Legislativos, para su estudio y dictamen la iniciativa antes referida.

II. OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA

La iniciativa tiene por objeto adicionar una fracción VI al artículo 5 de la Ley General de Desarrollo Social para establecer la definición de Gasto Social, dentro de la Ley General de Desarrollo Social, la cual de acuerdo con la propuesta servirá para fortalecer las erogaciones y gastos fiscales que sustenta la política social; además de delimitar los montos de los rubros que comprende el gasto social, en todos los niveles de gobierno.

De acuerdo con la senadora promovente, esta reforma aportará información precisa sobre los rubros de gasto social y será una herramienta para la gestión de la política social, beneficiando la toma de decisiones en la materia.

La propuesta manifiesta, que se deben considerar tres dimensiones para caracterizar al Gasto Social. La primera dimensión se refiere al perfil de las organizaciones que controlan el Gasto Social. La segunda dimensión, es acerca de los propósitos sociales que financia. Y la tercera, se enfoca a la cantidad de recursos que se erogan para alcanzar fines sociales.

La iniciativa describe que, a nivel nacional, no se conocen los montos de los recursos destinados para Gasto Social por tres motivos:

- *Son varios los actores que intervienen para dirigir el rumbo de la política social, y si bien, la Ley General de Desarrollo Social y sus ordenamientos concurrentes coordinan muchos de estos esfuerzos, a nivel subnacional no queda clara la coordinación de los propósitos sociales.*
- *Hay una clara disociación entre el concepto de Gasto Social que maneja la Secretaría de Hacienda y los propósitos sociales que persiguen el conjunto de planes, programas y normas de la política social.*
- *El Gasto Social que reporta la Federación únicamente se refiere al monto ejercido por vía del presupuesto de Egresos de la Federación, sin tomar en cuenta tratos fiscales preferenciales, al respecto se estima que en 2008 el costo de estos beneficios ascendió a 294 millones de pesos, lo que representó un 3 por ciento del PIB, o bien el 26 por ciento del Gasto Social ejercido directamente.*

La proponente expresa que la definición del Gasto Social dentro de la Ley General de Desarrollo Social promovería una mayor eficiencia del Gasto Social y permitiría precisar el monto real de los rubros que lo comprenden, evitando la duplicidad en cuanto a beneficios sociales.

Finalmente, la argumentación cierra con la propuesta de aumentar la calidad de la política social al fortalecer institucionalmente los aspectos técnicos en cuanto a su diseño y gestión en materia económica. Y de igual forma, el objetivo fundamental creará una vía, para que, a mediano plazo, se realicen actividades de monitoreo y evaluación de las políticas sociales. En este cuadro, se puede apreciar la propuesta:

LEY VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
Artículo 5. Para los efectos de esta Ley se entiende por:	**Artículo 5.** …
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.** Consejo Consultivo: Consejo Consultivo de Desarrollo Social; **III.** Consejo Nacional de Evaluación: Consejo Nacional de Evaluación de la	I.- a V.- …

LEY VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
Política de Desarrollo Social; **IV.** Comisión Intersecretarial: Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social; **V.** Comisión Nacional: Comisión Nacional de Desarrollo Social;	
	VI.- Gasto Social: Comprende las erogaciones y gastos fiscales que la Federación, Gobiernos Estatales y Municipales realizan en cumplimiento de la responsabilidad del Estado con los derechos para el desarrollo social establecidos en esta Ley.
VI. Grupos sociales en situación de vulnerabilidad: Aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar; **VII.** Secretaría: Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal; **VIII.** Sistema Nacional: Sistema	**VII.** Grupos sociales en situación de vulnerabilidad: Aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar; **VIII.** Secretaría: Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal; **IX.** Sistema Nacional: Sistema

LEY VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
Nacional de Desarrollo Social; **IX.** Organizaciones: Agrupaciones civiles y sociales, legalmente constituidas, en las que participan personas o grupos sociales con el propósito de realizar actividades relacionadas con el desarrollo social, y **X.** Padrón: Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de Desarrollo Social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normatividad correspondiente.	Nacional de Desarrollo Social; **X.** Organizaciones: Agrupaciones civiles y sociales, legalmente constituidas, en las que participan personas o grupos sociales con el propósito de realizar actividades relacionadas con el desarrollo social, y **XI.** Padrón: Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de Desarrollo Social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normatividad correspondiente.
	Artículos Transitorios **Primero.-** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. **Segundo.-** La Cámara de Diputados llevará a cabo las modificaciones necesarias a efecto de lograr el efectivo cumplimiento del presente Decreto en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

III. CONSIDERACIONES

PRIMERA. De acuerdo al documento "*El gasto social en América Latina y el Caribe*" elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el gasto social "es el monto de recursos destinados al financiamiento de los planes, programas y proyectos que tienen por objetivo generar un impacto positivo en algún problema social"[1].

Asimismo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su informe Desarrollo Humano para Honduras 2003, define al gasto social, como un "subconjunto del gasto público que agrupa determinados recursos que el Estado destina directamente para atender el desarrollo y el bienestar de su población, así como un medio y herramienta a utilizar para reducir la pobreza".[2]

Atendiendo a estas definiciones, cuando se aprobó la la Ley General de Desarrollo Social en 2004, se incorporaron diversas disposiciones que hacen referencia específicamente al gasto social en los artículos 20, 22, 23 y 24:

> *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.*

---

[1] *El gasto social en América Latina y el Caribe*, Reunión de Expertos: Las cuentas de salud, Washington, CEPAL, 2011, Tomado de http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=15456&Itemid= pp. 4

[2] Capítulo 2: El gasto social como herramienta para reducir las inequidades en Informe de Desarrollo Humano para Honduras 2003, PNUD, 2003, p. 47.

Artículo 22. En el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, se establecerán las partidas presupuestales específicas para los programas de desarrollo social y no podrán destinarse a fines distintos.

Artículo 23. La distribución del gasto social con el que se financiará el desarrollo social, se sujetará a los siguientes criterios:

I. El gasto social per cápita no será menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior;
II. Estará orientado a la promoción de un desarrollo regional equilibrado;
III. Se basará en indicadores y lineamientos generales de eficacia y de cantidad y calidad en la prestación de los servicios sociales, y
IV. En el caso de los presupuestos federales descentralizados, las entidades federativas y municipios acordarán con la Administración Pública Federal el destino y los criterios del gasto, a través de los convenios de coordinación.

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.

Artículo 52. La Comisión Intersecretarial tendrá las siguientes funciones:

II. Proponer las partidas y montos del gasto social que se deban integrar en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;

Además, la Ley de Desarrollo Social menciona en el artículo 19, Capítulo III, los rubros en los que se debe poner prioridad en cuanto a gasto social, como son:

- *Programas de educación obligatoria*
- *Campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica*
- *Los programas dirigidos a las personas en condición de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad*
- *Programas dirigidos a zonas de atención prioritaria*
- *Los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil*
- *Los programas de abasto social de productos básicos*
- *Los programas de vivienda*
- *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*
- *Los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.*

Las disposiciones anteriores, así como la Ley en su conjunto, ya otorgan al gasto social un carácter prioritario, además de que establecen procesos de seguimiento y evaluación y candados, para que los montos presupuestales no puedan sufrir disminuciones, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior.

Lo anterior nos permite razonar que los rubros en los que se debe definir el gasto social, ya se encuentran establecidos en la Ley. Por esta razón, la reforma no incluye preceptos que fortalezcan dicho rubro.

Adicionalmente, la iniciativa no atiende la manera en cómo la adición de la definición de Gasto Social al artículo 5, podría evitar la duplicidad de los beneficios sociales o mejorar la eficiencia del gasto, así como permitir "conocer la magnitud precisa del Gasto Social", tal como se expone en las consideraciones.

Por tanto, las Comisiones Unidas consideran que, aunque el estudio de los problemas que preocupan a la Senadora, tales como la duplicidad de beneficios o la falta de un conocimiento preciso sobre los montos que alcanza el gasto social, requieren la atención de los Senadores Integrantes; la reforma no abunda en clarificar sus objetivos dentro de la exposición de motivos y los propósitos que sí se hacen explícitos, no se podrían conseguir con la aprobación de la iniciativa en análisis.

Por lo anterior, las Comisiones Unidas, no consideran necesaria esta adición en la Ley General de Desarrollo Social, pues no contribuiría a lograr una mejor

eficiencia en el gasto ni para mejorar la transparencia en cuanto a los montos ejercidos por los municipios, las entidades federativas o el Gobierno Federal.

En virtud de las consideraciones descritas, estas Comisiones de dictamen, para los efectos del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, para su discusión y, en su caso, aprobación, el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara sin materia la Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona una fracción VI al artículo 5 de la Ley General de Desarrollo Social propuesta por el que se adiciona la definición de Gasto Social.

SEGUNDO. Archívese el presente asunto y dese por totalmente concluido.

Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores a los veintiún días del mes de septiembre de dos mil dieciséis.

Suscriben,

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
SEN. IRIS VIANEY MENDOZA MENDOZA PRESIDENTA			
SEN. JESÚS CASILLAS ROMERO SECRETARIO			
SEN. LUIS FERNANDO SALAZAR FERNÁNDEZ SECRETARIO			
SEN. ITZEL SARAHÍ RÍOS DE LA MORA SECRETARIA			

	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
SEN. MANUEL CAVAZOS LERMA INTEGRANTE			
SEN. MARGARITA FLORES SÁNCHEZ INTEGRANTE			
SEN. YOLANDA DE LA TORRE VALDEZ INTEGRANTE			
SEN. SOFÍO RAMÍREZ HERNÁNDEZ INTEGRANTE			

	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
SEN. RENÉ JUÁREZ CISNEROS INTEGRANTE			
SEN. MARTHA ELENA GARCÍA GÓMEZ INTEGRANTE			
SEN. ERNESTO CORDERO ARROYO INTEGRANTE			
SEN. ROSA ADRIANA DIAZ LIZAMA INTEGRANTE			

	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
SEN. LUZ MA. BERISTAÍN NAVARRETE INTEGRANTE			
SEN. RABINDRANATH SALAZAR SOLORIO INTEGRANTE			

Por la Comisión de Estudios Legislativos

Senadora Graciela Ortiz González

Senador Héctor David Flores Ávalos

Senador Ángel Benjamín Robles Montoya

Senador Manuel Cavazos Lerma

Senador Fernando Yunes Márquez