

PARTICULARIDADES DEL PROYECTO DE LEY DE DESARROLLO SOCIAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Enviado por las OSC's de Tijuana para contrarrestar al Proyecto presentado (julio de 2010) por el legislador José Alfredo Ferreiro y que ponía en peligro a la Ley de Fomento a las Actividades de Asistencia y Desarrollo Social

ANTECEDENTES

- El pasado 7 de Septiembre del año en curso, el Congreso del Estado aprobó la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Baja California, presentada por el C. Gobernador del Estado, José Guadalupe Osuna Millán y el Diputado de la XIX Legislatura, José Alfredo Ferreiro Velazco.
- Con motivo de la aprobación de la Ley, las OSC's de Tijuana, exhortaron al Ejecutivo del Estado para que ejerciera su facultad de veto, para evitar su publicación en el Periódico Oficial del Estado; asimismo, formularon un recordatorio respecto del proyecto de Ley de Desarrollo Social que habían entregado al Secretario de Desarrollo Social, Carlos Reynoso Nuño, solicitando se atendieran las propuestas normativas comprendidas en tal proyecto, dado que no habían sido recogidas en el ordenamiento aprobado.

DEL PROYECTO DE REFORMA OSC'S

Entre los aspectos de coincidencia más sobresalientes que guarda el proyecto de los OSC's y la iniciativa aprobada por el Congreso, destacan los siguientes:

- Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Distribución de competencias entre las autoridades Estatales y Municipales.
- Establecer una Política pública en la materia.
- Principios rectores de la política de desarrollo social.
- Planeación del desarrollo social.

- Participación ciudadana.
- Financiamiento y gasto.
- Derechos y obligaciones de los beneficiarios.
- Denuncia popular.

Se puede concluir, que tanto en la iniciativa aprobada como en el proyecto de las OSC's, uno de los primordiales objetivos es mejorar las condiciones de bienestar de la población e incrementar las oportunidades y opciones de los grupos más necesitados, a fin de que superen digna y permanentemente su situación de vulnerabilidad social.

Ahora bien, para determinar la viabilidad del proyecto es necesario su análisis respecto a las bases fundamentales de la materia, mismas que están comprendidas en la Ley General de Desarrollo Social, que en virtud de su naturaleza, incide válidamente en todos los órdenes jurídicos que integran al Estado Mexicano. En ese tenor, determina las competencias que le competen a la Federación, Entidades Federativas y Municipios, así como las directrices para el desarrollo social.

DE LAS PROPUESTAS NO VIABLES

El proyecto contiene algunos aspectos que no aparecen en la Ley aprobada ni en la Ley General, a saber:

- 1) Se pretende establecer como objeto de la Ley: El *“Fomento de la equidad de género en el diseño y operación de las políticas públicas de desarrollo social y en las relaciones sociales”*.

Medida que se aparta de las directrices previstas tanto en la iniciativa aprobada como por lo dispuesto en la Ley General, pues dicho fomento, en su caso corresponde regularse en otros ordenamientos.

- 2) *“Equidad de género”*, previsto como uno de los principios rectores de la política social, lo que resulta inviable de conformidad a la Ley General, pues la equidad de género no es considerada como un principio del desarrollo social.

Los únicos principios a regularse son los relativos a: Libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, respeto a la diversidad, libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, transparencia.

Las anteriores observaciones impactan diversos artículos de la propuesta.

3) Programa Estatal de Desarrollo Social del Estado:

La iniciativa aprobada precisa que dentro del Plan Estatal de Desarrollo y los Planes Municipales de Desarrollo existirá un apartado para el Programa Estatal de Desarrollo Social del Estado, que contendrá, entre otros apartados, (1) El diagnóstico del Desarrollo Social y de la situación económica así como de los índices de pobreza en el Estado o en el Municipio, considerando factores de sexo, edad y entorno socioeconómico; (2) los programas de Desarrollo Social que se tiene planeado implementar; (3) los programas operativos anuales, en lo cuales quedarán asentados los métodos, formas y líneas de acción para la aplicación de los programas de Desarrollo Social.

Siendo el caso, que el proyecto pretende adicionar una serie de reglas relacionadas con formulación y de operación del programa, lo que resulta inviable pues ello corresponde a la Ley de Planeación para el Estado de Baja California, en donde se precisa que el Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo prevé para la realización de las actividades de la planeación, un proceso constituido por cuatro etapas que son de: Formulación, instrumentación, control y evaluación.

De ahí que resulten innecesarias las reglas propuestas, las cuales pudieran ser contrarias a las precisadas en la Ley de Planeación.

4) Del Consejo Estatal de Evaluación:

El proyecto pretende crear el Consejo Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, como un organismo público descentralizado, con personalidad

jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley de las Entidades Paraestatales para el Estado de Baja California.

En principio, la Ley de Planeación del Estado, ya precisa los esquemas para el control, seguimiento y evaluación de la ejecución de los programas, por lo que su inclusión resultaría redundante en el sistema normativo. Aunado a que no debe soslayarse que con fecha de 18 de septiembre de 2009, se publicó en el Periódico Oficial del Estado el acuerdo mediante el cual se emprenden las acciones de optimización del desempeño organizacional, con motivo de la problemática económica que se vive actualmente, y que invariablemente afecta el esquema presupuestario del Gobierno del Estado, con lo cual se inhibe por tiempo indeterminado el crecimiento de la estructura gubernamental.

5) Las organizaciones civiles dentro del concepto de beneficiario:

Lo que se considera inviable por apartarse de la definición prevista en el Ley General.

6) El derecho a ser informado, como derecho para el desarrollo social:

Inviabile, por apartarse de los derechos previstos en la Ley General, en donde se precisa que son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, 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.

Aunado a que, el acceso a la información se encuentra regulado en la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California.

7) La forma y términos en que se determinan las zonas de atención prioritaria y de la medición de la pobreza.

El proyecto procura que la declaratoria de zonas de atención prioritaria se realice por parte del Congreso del Estado, de manera conjunta con el Decreto que contenga el Presupuesto de Egresos, debiendo publicarse en el Periódico Oficial.

Sin embargo, atendiendo a la Ley General, dicha atribución corresponde al Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, de “Determinar anualmente las zonas de atención prioritaria y proponer a la Cámara de Diputados la declaratoria correspondiente;”

8) Infracciones, sanciones y recursos:

Su inclusión resulta inviable, pues tal y como se razona en el proyecto, las infracciones serán sancionadas en el caso de que fuesen cometidas por servidores públicos de conformidad con lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California y tratándose de particulares, de acuerdo a lo establecido en la legislación aplicable tomando en cuenta la conducta realizada.

DE LAS PROPUESTAS PARCIALMENTE VIABLES

Algunas de las instituciones propuestas en el proyecto resultan parcialmente viables, siendo necesario para su procedencia realizar diversos ajustes, como a continuación se menciona:

1) Creación del Sistema y su estructura:

El proyecto pretende crear el Sistema Estatal para el Desarrollo Social del Estado como mecanismo de coordinación, concurrencia y ordenamiento de las acciones y programas federales, estatales y municipales, bajo la siguiente estructura:

- a. Comisión Estatal para el Desarrollo Social.
- b. Consejo Consultivo para el Desarrollo Social y Participación Ciudadana.
- c. Comisión de Operación y Seguimiento de la Política de Desarrollo Social.

Al respecto, es importante considerar que el Estado y Municipios se encuentran adheridos al Sistema Nacional de Desarrollo Social, el cual tiene como fin crear un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación del Gobierno Federal, los de las Entidades Federativas y los Municipales, así como los sectores social y privado. Esto es, ya existen los mecanismos para la coordinación

pretendida en el proyecto, por lo que en esencia pudiera determinarse como innecesaria la pretensión legislativa.

Sin embargo es factible su creación, para lo cual deberán considerarse las particularidades de la región en materia de desarrollo social, debiendo replantear la propuesta del proyecto, principalmente por lo que se refieren a las funciones, atribuciones e integración del Sistema.

2) Consejo Consultivo para el Desarrollo Social y Participación Ciudadana:

El proyecto procura crear el Consejo Consultivo que tendría por objeto lograr y, en su caso, ampliar y mejorar de modo constante, la participación de los sujetos y beneficiarios del desarrollo social en las acciones relacionadas con dicho desarrollo.

Consejo consultivo, que en su oportunidad fue creado por el Ejecutivo del Estado, mediante Decreto publicado en el POE, al que se denomina “Consejo Consultivo de Evaluación para el Desarrollo Social en el Estado de Baja California”, por lo que, dicha figura sería factible su incorporación siguiendo los lineamientos de la Ley General y el citado Decreto.

3) De las contralorías sociales:

Se pretende instituir la Contraloría Social como la máxima expresión de la democracia participativa, por medio de la cual, las organizaciones, las comunidades y beneficiarios en general, ejercen acciones de control, vigilancia y evaluación para lograr el cumplimiento de los objetivos de los programas sociales.

Medida que para su viabilidad requiere ajustarse a los parámetros establecidos en la Ley General, donde se concibe como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social. Siendo obligación del Gobierno Federal impulsar la Contraloría y facilitar el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Lo anterior sería acorde incluso, con las recientes reformas al artículo 25 de la Ley Orgánica de Administración Pública, que estableció la implementación de acciones de Contraloría Social, facultando a la dirección *de Control y Evaluación Gubernamental* para promover en los casos, formas y tiempos la intervención de organismos de la sociedad civil para que participen en acciones de vigilancia y evaluación del gasto y obra pública, de los servidores públicos y la calidad de los servicios.

DE LAS PROPUESTAS VIABLES

Los nuevos tópicos que se advierten del proyecto, que resultan viables son los enlistados a continuación:

- 1) Los relativos a los convenios de desarrollo social entre el Ejecutivo Estatal y los Municipios. Proponiéndose en el proyecto el siguiente articulado:

*“Capítulo _____
De los convenios de desarrollo social*

Artículo 10. El Ejecutivo del Estado y los Municipios podrán acordar el destino y los criterios del gasto social a través de convenios para el desarrollo social en los que se establecerá la coordinación de recursos, obras, acciones y apoyos de los programas sociales.

Artículo 11. Los Convenios para el Desarrollo Social constituyen el instrumento de concurrencia entre el Estado y los Municipios, para dar cumplimiento, en cada ejercicio presupuestal, a los programas sociales para concertar:

- I. La congruencia de los programas estatales y municipales; y*
- II. Los recursos, obras, acciones y apoyos de los programas sociales que se ejecuten de manera concurrente.*

Artículo 12. En los casos en que el cumplimiento de los programas sociales previstos en los convenios para el desarrollo social requiera la determinación de compromisos específicos entre las partes o con un tercero, se suscribirán los anexos de ejecución que resulten necesarios.

Artículo 13. El Ejecutivo del Estado y los Municipios podrán concertar convenios de desarrollo social específicos que orienten recursos para el impulso y fortalecimiento del sector social de la economía y el fomento de las actividades de bienestar y desarrollo social con organismos de la sociedad civil”.

- 2) Profundizar el reconocimiento de la presencia indígena y la diversidad cultural de la Entidad y el desarrollo de relaciones de convivencia intercultural, también como objetivo de la Ley. Proponiéndose en el proyecto el siguiente articulado:

*“Capítulo __
De la atención a zonas con población indígena*

Artículo 57.- Las regiones o microrregiones en el estado que presenten una importante concentración de población indígena, serán objeto de atención específica a través de programas especialmente diseñados para hacer accesible el disfrute de las garantías sociales contenidas en la presente Ley.

Artículo 58.- Los programas sociales destinados a las regiones o microrregiones a que se refiere el artículo anterior, deberán contar con reglas de operación que, al menos contemplen los siguientes aspectos:

- I. Indicadores de resultados desagregados por genero;*
- II. Garantizar un acceso no discriminatorio a las mujeres e indígenas a los beneficios del programa;*
- III. Se propicie la protección al medio ambiente y a los recursos naturales, el no ejercicio de los recursos correspondientes al programa mientras no sean publicadas sus reglas de operación;*
- IV. Obligación de enviar informes trimestrales a la Contraloría del Estado y a la Cámara de Diputados sobre el presupuesto ejercido a nivel de Grupo y Partida, así como el cumplimiento de las metas y objetivos con el objeto de que tal información sea considerada en el proceso de análisis del presupuesto de egresos respectivo;*
- V. Obligación de evaluar los programas por medio de instituciones académicas y de investigación nacionales o extranjeras;*
- VI. Establecimiento de mecanismos para que en la ejecución de los programas participación organizaciones de la sociedad civil, y*
- VII. Obligación de divulgar las reglas de operación en la lengua respectiva.*

Artículo 59.- El Ejecutivo del Estado y los Municipios, propiciarán que recursos federales recibidos a través de los Convenios de Desarrollo Social con la Federación se orienten a cubrir las necesidades de la población indígena localizada en estas regiones o microrregiones, a identificar y combatir las distintas manifestaciones de la pobreza en ellas detectada.

Artículo 60.- El Ejecutivo del Estado y los Municipios, fomentarán el sector social de la economía en las regiones o microrregiones a que se refieren los artículos precedentes, a partir de brindar apoyos, financiar proyectos comunitarios productivos y proyectos de desarrollo y bienestar social en los cuales se involucren directamente sus beneficiarios”.

- 3) Aportación de recursos del Ejecutivo y Municipios (como capital de riesgo) a efecto de dar viabilidad a las empresas sociales y destinarlos a apoyar personas, familias y organizaciones sociales para el financiamiento de proyectos productivos y de desarrollo social.

Creación del Fondo de Fomento al Sector Social de la Economía con énfasis en la promoción, desarrollo y financiamiento de microempresas, cooperativas, programas y proyectos productivos y capacitación para el trabajo.

Lo anterior, según el articulado siguiente:

*“Capítulo __
Del fomento del sector social de la economía*

Artículo 61.- El sector social de la economía es el subsector de la economía, constituido por el conjunto de entidades sociales organizadas, bajo un régimen democrático participativo y en donde se ha adoptado la forma autogestionaria de trabajo, bajo los principios de la solidaridad, la equidad, la justicia, la democracia, la honestidad, la pluralidad, la ayuda mutua, la responsabilidad compartida, la igualdad, la transparencia y la subsidiariedad, y que define a las personas y comunidades como principio y fin del desarrollo.

Artículo 62.- El sector social de la economía está constituido por los ejidos, las comunidades indígenas, las sociedades de producción rural, las sociedades de solidaridad social, los fondos de aseguramiento, las sociedades cooperativas de producción, distribución, consumo, prestadoras de servicios y de ahorro y préstamo, las cajas populares, las cajas solidarias, las sociedades que pertenezcan paritaria o totalmente a los socios trabajadores, tales como las comercializadoras, las integradoras, los organismos de seguros, las sociedades mutualistas, las asociaciones y sociedades civiles que estén registradas según dispone la Ley de Fomento, las empresas de trabajadores, y en general todas las formas de organización social para la producción, distribución, consumo y prestación de bienes y servicios. Comprende también a cualquier federación, confederación, red social o red de redes sociales, que cumpla con los preceptos descritos de propiedad social, autogestión democrática, reinversión de excedentes y/o constitución de reservas, según sea el caso, y distribución de excedentes entre sus socios.

Artículo 63.- Con el propósito de promover la generación de empleos e ingresos el Ejecutivo del Estado y los Municipios promoverán las actividades productivas del sector social de la economía para la generación de empleos e ingreso de personas, familias, grupos y organizaciones productivas, destinando recursos públicos a proyectos productivos, a identificar oportunidades de inversión, y a brindar capacitación, asistencia técnica y asesoría para la organización y el diseño de proyectos y apoyo legal para la realización de estas actividades.

Artículo 64.- El Ejecutivo del Estado y los Municipios podrán aportar recursos como capital de riesgo para dar viabilidad a las empresas sociales y destinar recursos para apoyar a personas, familias y organizaciones sociales cuyo objeto sea la promoción y el financiamiento de proyectos productivos y de desarrollo social; cuidarán que el fomento al sector social tenga como finalidad prioritaria la generación de empleos e ingresos y la redistribución de oportunidades y capacidades económicas para mejorar el nivel de bienestar de los individuos y grupos de escasos recursos.

Artículo 65.- El Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría, brindará financiamiento a personas en situación de desventaja, que carecen de medios para acceder a recursos de la banca comercial, a través de esquemas organizativos orientados al ahorro, el manejo crediticio, a la capacitación y al desarrollo de proyectos productivos.

Artículo 66.- El Ejecutivo del Estado y los Municipios generarán los mecanismos necesarios para seleccionar los proyectos productivos que atiendan las prioridades establecidas en la fracción X, del artículo XX() de este ordenamiento (p.19).*

Artículo 67.- La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico, diseñará, estructurará y pondrá en operación el sistema del sector social de la economía, llevará un registro de los organismos y entidades que lo integran y el control estadístico correspondiente a sus actividades y las acciones de fomento que se realicen, incluidos los programas y actividades vinculados al Fondo de Fomento al Sector Social de la Economía.

Artículo 68.- La evaluación del cumplimiento de la política de desarrollo social estatal en materia de fomento del sector social de la economía, estará a cargo del Consejo y se hará por organismos independientes, ya sean organizaciones de la sociedad civil o universidades públicas.

Artículo 69.- El subprograma de fomento del sector social de la economía, deberá incluir los indicadores de resultados, de gestión y servicios para medir su cobertura e impacto. La evaluación se realizará, al menos, cada tres años y sus resultados serán entregados a la Comisión de Desarrollo Social y a la Comisión de Desarrollo Económico de la Cámara de Diputados, y puestos a la disposición del público en general a través del portal de Internet de la Secretaría y de la Secretaría de Desarrollo Económico”.

- 4) La prohibición de prácticas discriminatorias. Al efecto el proyecto propone el siguiente texto:**

Artículo 16.- Se prohíbe toda práctica discriminatoria en la prestación de bienes y servicios derivada de las políticas, programas y acciones de desarrollo social.

- 5) Lo relativo a las reglas de publicidad e información relativa a los programas, donde proyecto propone el siguiente texto:

“Artículo 140.- La publicidad e información relativa a los programas de desarrollo social federales, estatales o municipales deberán identificarse con el escudo oficial de la o las instituciones participantes, en los términos que señalen las leyes y reglamentos en la materia y tendrá la siguiente leyenda: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido su uso para fines distintos al desarrollo social”.

En base a lo anterior, se enfrentaría la necesidad de elaborar iniciativa de reforma a la Ley de Desarrollo Social, o una nueva ley, que atienda las propuestas antes precisadas.