

H. Congreso del Estado de Nuevo León



LXXV Legislatura

PROMOVENTE.- DIP. ALVARO IBARRA HINOJOSA, E INTEGRANTES DEL GRUPO LEGISLATIVO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, SUSCRIBIENDOSE EL DIP. ARTURO BONIFACIO DE LA GARZA GARZA Y DIP. MARIELA SALDIVAR VILLALOBOS.

ASUNTO RELACIONADO: INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE SE ADICIONAN LOS PARRAFOS DEL DECIO AL DECIMO TERCERO AL ARTICULO 24 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEON, PARA LA CREACION DEL CONSEJO ESTATAL DE EVALUACION DE LA POLITICA DE DESARROLLO SOCIAL.

INICIADO EN SESIÓN: 30 de abril del 2019

SE TURNÓ A LA (S) COMISION (ES): Puntos Constitucionales

C.P. Pablo Rodríguez Chavarría

Oficial Mayor

MARCO ANTONIO GONZÁLEZ VALDEZ
PRESIDENTE DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN
P R E S E N T E .

Los suscritos Diputados integrantes del Grupo Legislativo del Partido Revolucionario Institucional de la Septuagésima Quinta Legislatura al Honorable Congreso del Estado de Nuevo León, en ejercicio de las atribuciones establecidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en su artículos 68 y 69, así como los diversos 102, 103 y 104 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, presentamos ante esta Soberanía, **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE SE ADICIONAN LOS PÁRRAFOS DEL DÉCIMO AL DÉCIMO TERCERO AL ARTÍCULO 24 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN, PARA LA CREACIÓN DEL CONSEJO ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN.

La evaluación de los programas y las políticas públicas tiene como objetivo principal brindar una descripción detallada del diseño, la operación, la gestión, los resultados y el desempeño de dichos programas y políticas. Evaluar un programa social o una política cualquiera, hace referencia a una etapa fundamental de una parte del proceso de gestión gubernamental, proporcionando insumos útiles para tomar decisiones presupuestales, así como para juzgar la eficacia y, por ende, la permanencia o la necesidad de cambio o remoción de un programa gubernamental o de una política pública.¹

¹ Guillén, López Tonatiuh y Castelazo R. José, en la presentación del libro “La Evaluación de Políticas Públicas en México”, México 2011. Editado por El Colegio de la Frontera Norte y el Instituto Nacional de Administración Pública. Pág. 13. Disponible en: <http://www.inap.org.mx/portal/imagenes/RAP/evaluacion%20politicass%20publicas.pdf>. En Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de

La evaluación de los programas sociales presenta grandes ventajas; permite a los tomadores de decisiones saber si se están alcanzando los objetivos planteados, muestra las ventajas y desventajas de las acciones, se da seguimiento puntual a los avances que se presentan, lo que sin duda auxilia para la corrección de lo que no está dando los resultados esperados, y favorece la transparencia y la rendición de cuentas; todo ello en pro de la sociedad y el Estado en su conjunto.²

La rendición de cuentas y los límites y contrapesos se refieren a la posibilidad de tener el derecho y la capacidad efectiva de exigir a una autoridad pública que explique sus acciones, lo cual no sólo requiere de acciones legales que lo hagan posible sino de instituciones independientes con el poder suficiente para obligarla a hacerlo.³

2. LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL A NIVEL FEDERAL.

A nivel federal actualmente la política de desarrollo social está a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que conforme al artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social, es el encargado de *revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social de la Administración Pública Federal, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.*

Reforma del Estado; de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República, en relación con las iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, pág. 61.

² *Ídem.*

³ Guerrero Amparán, Juan Pablo. "La Evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados". Pág. 47. Disponible en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IV_No.1_1ersem.pdf. En *Ídem.*

Dicho Consejo a la fecha tiene como naturaleza jurídica, conforme al artículo 81 de la Ley mencionada, ser un *organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, y tiene además por objeto, *normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.*

No obstante lo anterior, desde el 10 de febrero del 2014, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto por el que se reformó la Constitución General de la República en materia político-electoral, se modificó la composición y la naturaleza del CONEVAL, convirtiéndolo en un órgano constitucionalmente autónomo, tal como lo establece el artículo 26, Apartado C de la Carta Magna que a letra señala:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 26.

A y B...

C. El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social estará integrado por un Presidente y seis Consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciera, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados. Cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

Sin embargo aún no ha sido posible constituir al CONEVAL como órgano constitucionalmente autónomo ya que la misma reforma constitucional estableció como requisito para darle autonomía, la necesidad de constituirlo con el nuevo Consejo General designado por dos terceras partes de la Cámara de Diputados, conforme al artículo vigésimo transitorio y al artículo 26 Apartado C constitucional del Decreto referido.

La situación anterior al aún no ocurrir, permanece aún como organismo público descentralizado.

3. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE TENER UN ÓRGANO AUTÓNOMO PARA LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL DEL ESTADO?

Como lo estableció el Constituyente Permanente en las consideraciones en la reforma federal al momento de realizar el cambio de la naturaleza jurídica del CONEVAL de un órgano del Ejecutivo por uno autónomo de éste:

*(Los especialistas) Argumentan que si la evaluación de un programa gubernamental es obligatoria y se lleva a cabo por un tercero, dentro de un marco de criterios de evaluación claros, por lo menos se puede discernir acerca de la conveniencia de continuar con el programa o suspenderlo, y se pueden calificar o descalificar la actuación de las autoridades que lo decidieron y ejecutaron. De esta manera, la evaluación obliga a los servidores públicos a mejorar su desempeño en sus actuaciones y en la utilización de los recursos escasos. Sin embargo, para que la evaluación funciones como un medio efectivo de control de las acciones públicas, deben cumplirse tres condiciones: 1) **que el proceso de evaluación esté implantado en forma institucional y que sea vigilado por lo menos por una instancia del Estado distinta al organismo ejecutor**; 2) que las conclusiones de la evaluación del desempeño de la unidad gubernamental queden al alcance de los ciudadanos, y 3) que el orden jurídico existente garantice los mecanismos de verificación, control y juicio para que, en caso necesario, se sancione al responsable de los excesos y las fallas.⁴*

Para cumplir con eficiencia y eficacia sus importantes tareas, el CONEVAL requiere de autonomía y recursos suficientes para desarrollar sus funciones, además de respaldo jurídico para que los

⁴ *Ibidem.* Página 6.

resultados de su trabajo sean efectivamente incorporados en la toma de decisiones. Por ello, es necesario dotarlo de las características necesarias para que ejerza su función con autonomía, en un ámbito distinto a la esfera de la Administración Pública Federal.

La transición del Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social de un organismo público centralizado, encabezado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, a un órgano autónomo permitirá ampliar de manera sustancial el objeto y la competencia que actualmente le corresponde en términos de la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento.

4. ESTADOS QUE YA CUENTAN CON UN ÓRGANO AUTÓNOMO PARA LA EVALUACIÓN DE SU POLÍTICA DE DESARROLLO.

Los Estados de Sinaloa y Durango ya cuentan con un órgano constitucionalmente autónomo que evalúa las políticas públicas de desarrollo social, tomando el modelo federal como base de su importación jurídica.

En el caso de Sinaloa observamos que el 6 de abril de 2016 se reformó su constitución para regular en un artículo 77 Ter este organismo en los siguientes términos:

Constitución Política del Estado de Sinaloa

SECCION II TER

DEL CONSEJO ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

Art. 77 Ter. El Estado contará con un Consejo Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y tendrá a su cargo la medición de la pobreza y la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social del Estado, así como emitir recomendaciones en los términos que

disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

El Consejo Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, estará integrado por un Presidente y dos Consejeros, que serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, mediante el procedimiento de consulta pública que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la Ley. Los nombramientos podrán ser objetados por el Gobernador del Estado en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciera, ocuparán los cargos las personas nombradas por el Congreso. El Presidente y los Consejeros deberán ser ciudadanos sinaloenses de reconocido prestigio en los sectores público, privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional y tener experiencia mínima de cinco años en materia de desarrollo social. En ningún caso la totalidad de los integrantes del Consejo podrá corresponder a un mismo género.

El Presidente y los Consejeros del Consejo Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social durarán en su encargo cinco años, podrán ser nuevamente nombrados para un período igual, y solo podrán ser removidos de sus funciones en los términos del Título VI de esta Constitución.

El Presidente del Consejo Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social presentará anualmente al Congreso del Estado un informe de actividades, y comparecerá ante el mismo cuando sea requerido.

Por su parte, el caso de Durango, se encuentra regulado en los siguientes términos en su constitución desde el 24 de junio del 2014:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango

Título quinto

De los órganos constitucionales autónomos

Capítulo VI

Del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango

Artículo 142.-

El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas es el organismo encargado de medir y evaluar el desempeño de las políticas públicas, y de generar información para que los poderes y los gobiernos realicen un mejor diseño e implementación de sus programas y acciones. Tendrá facultades para evaluar las actuaciones de cualquier dependencia o programa estatal o gobierno municipal.

El resultado de las evaluaciones se deberá considerar en el proceso de programación y presupuesto, a fin de propiciar que los recursos económicos tengan la mayor eficacia e impacto en el Estado.

Todo dictamen de evaluación y cualquier tipo de información que genere será público.

Artículo 143.-

El Instituto tendrá un Consejo General, será el órgano máximo de autoridad y se integrará por tres consejeros propietarios, quienes designarán a su Presidente de entre sus miembros. Durarán en su encargo cinco años pudiendo ser reelectos por un periodo igual.

La organización y funcionamiento del Instituto se realizará en los términos establecidos en su ley.

5. LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL EN NUEVO LEÓN.

El artículo 85, fracción V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, establece que el gobierno debe asumir las implicaciones jurídicas y operativas para que los recursos económicos se programen, administren y ejerzan con un enfoque para resultados. Es decir, que los entes públicos determinen los objetivos que lograrán con los presupuestos que se asignan a sus respectivos programas y que el grado de cumplimiento de dichos objetivos sea efectivamente verificado, con base en indicadores y metas de desempeño, susceptibles de evaluarse y comprobarse. Esto, con objeto de mejorar el diseño de las políticas públicas y de los programas gubernamentales y que los recursos públicos se asignen en los presupuestos de manera eficaz y eficiente, tomando en cuenta los resultados logrados.

Particularmente, para la política de desarrollo social el Gobierno del Estado emitió el Plan Estatal de Desarrollo Social 2016-2021 en fecha 3 de abril de 2016 en el que estableció diversos programas⁵:

Programas sectoriales: Desarrollo social; Salud; Educación; Economía y competitividad; Gobierno eficaz y transparente; Desarrollo sustentable; y Seguridad y justicia.

Programas especiales: Movilidad y transporte; Prevención del delito; Derechos humanos; Igualdad de género; Participación ciudadana; Fortalecimiento municipal; Desarrollo regional; Impulso al turismo; Desarrollo integral de la juventud; Ciencia, tecnología e innovación.

De esta base jurídica, observamos que han creado concretamente seis programas a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social⁶:

- Apoyo directo al adulto mayor
- Apoyo para las personas con discapacidad
- Apoyo a jefas de familia

⁵ Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021. Disponible en:
http://www.nl.gob.mx/sites/default/files/30jun_pednl2016-2021.pdf

⁶ Secretaría de Desarrollo Social, programas. Disponible en:
<http://www.nl.gob.mx/dependencias/desarrollosocial/programas>

- Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil
- Actividades y talleres en Centros Comunitarios de desarrollo social
- Brigadas sociales para grupos vulnerables.

Sin embargo, a la fecha no existe un órgano autónomo que evalúe específicamente la creación de los programas comprometidos en el Plan Estatal de Desarrollo, ni la implementación, aplicación y desarrollo de los programas sociales en el Estado que ya están operando, sino solamente un *Acuerdo por el que se emiten los lineamientos generales del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León para la consolidación de Presupuesto por Resultado (PpT) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)* publicado en el Periódico Oficial del Estado en fecha 23 de enero de 2017,⁷ mismo que derogó el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas del Estado de Nuevo León, publicados en el Periódico Oficial del Estado el 23 de abril de 2014.

En dicho Acuerdo, conforme al artículo 20, se establece que quien se encarga de la medición en general de todos los programas es la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado que pertenece al mismo Ejecutivo Estatal, quien es el encargado del Sistema de Evaluación del Desempeño de todos los programas de las entidades de la Administración Pública.

Como es de todos sabido cada dos años el CONEVAL realiza informes de medición de los Estados respecto de los programas sociales federales, y de la pobreza en general, conforme al artículo 37 de la Ley General de Desarrollo Social. En su último informe bianual para Nuevo León señaló en sus conclusiones y sugerencias de acción que:

⁷ Periódico Oficial del Estado, sección cuarta. 23 de enero de 2017. Disponible en: <http://www.nl.gob.mx/publicaciones/lineamientos-generales-ppr-sed>

Se sugiere que la normatividad establezca un área responsable (órgano) de la evaluación con la independencia jurídica, técnica y de gestión respecto a la operación de la política social.⁸

6. CONCLUSIONES

Como se observa en el diseño institucional de la evaluación de la política de desarrollo social de nuestro Estado no cumple con las características para que la evaluación funcione como un medio efectivo de control de las acciones públicas, ya que:

1. Al crearse dentro de un Acuerdo emitido por el propio Ejecutivo, no se encuentra institucionalizado el mecanismo de evaluación más allá de una administración, lo que no permite continuidad o estabilidad en la forma de evaluar, toda vez que basta que llegue una nueva administración para modificar el mecanismo de evaluación.
2. Al ser una misma Secretaría del Ejecutivo quien es el encargado de realizar la evaluación, quien vigila la aplicación de la política y el programa carece de autonomía y suficiente imparcialidad.

Es importante tener presente que el desarrollo social comprende derechos tales como 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,⁹ por lo que son sin duda prerrogativas respecto de las cuales se deben implementar medidas con un alto grado de profesionalización, alejadas por completo de cualquier motivación política.

⁸ CONEVAL. Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas. Nuevo León. 2017. Conclusiones y sugerencias de acción. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/NuevoLeon/Documents/19.NuevoLeon.pdf>

⁹ Artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social.

El Estado no puede ser más juez y parte en un tema tan prioritario como es la evaluación de la política de desarrollo social, por lo que se propone sea un órgano constitucionalmente autónomo el que realice estas funciones, para que se tengan indicadores objetivos y precisos de especialistas externos al gobierno que coadyuven con este para encaminar juntos al Estado hacia una mayor eficiencia y transparencia de los programas, y por ende, de los recursos públicos de todos los neoloneses. Para seguir manteniendo aquellos programas que operan de forma correcta y con buenos resultados, y modificar o cambiar aquellos que deban corregirse.

Pese a que a nivel federal falta la constitución formal del órgano autónomo, ya existe la disposición y obligación constitucional, por lo que a nivel local debemos tomar esta experiencia para que el Estado no sea más juez y parte en la aplicación y evaluación de la política social, debemos atender el mismo informe del CONEVAL y establecer un órgano específico que *revise periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social de la Administración Pública Estatal, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente, y que el mismo pueda normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas estatales, y permitir la participación de especialistas y la sociedad civil a través de un órgano autónomo en esta fundamental labor.*

Solo juntos, sociedad y Estado lograremos un Nuevo León con un mejor desarrollo social. Solo juntos tendremos un Estado más próspero.

7. PROPUESTA.

Por todo lo anterior, se propone reformar la Constitución del Estado para:

- Crear el Consejo Estatal de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social como órgano constitucionalmente autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo