

## **INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, A CARGO DE LA DIPUTADA ANILÚ INGRAM VALLINES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

**La que suscribe diputada Anilú Ingram Vallines, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; fracción I del numeral 1 del artículo 6 y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, someto a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 18, 21, 22, 27 y 28; y se adiciona una fracción V al artículo 23, todos de la Ley General de Desarrollo Social, al tenor de la siguiente:**

### **Exposición de Motivos**

El Estado debe velar por garantizar que las personas en situación de pobreza accedan a los servicios sociales básicos en condiciones de igualdad y no discriminación. Para todo Estado, ejecutar una verdadera política de desarrollo social debe conllevar el combate a la desigualdad que se produce debido a los desequilibrios del desarrollo económico entre entidades, regiones, comunidades y ciudad, ramas y sectores de la actividad económica. Diseñando e implementando modelos sustentados en la participación de los actores políticos y económicos de cada uno de los estados y municipios de nuestro país.

Empero, las medidas tomadas por la actual administración, en lo que se refiere al otorgamiento de los recursos económicos para el acceso a diversos servicios sociales, están destinados a convertirse en prácticas clientelares, ocasionando desigualdad, discriminación y desempleo. Es sabido que en contextos sociales con altos índices de pobreza las prácticas clientelares están encaminadas a crear redes de mediación política personalizada para el acceso a recursos públicos de los programas sociales. Esta especie de clientelismo político construye la base para arreglos particularistas que obstaculizan la implementación de cualquier política social basada en un enfoque de derechos.<sup>1</sup>

Con lo observado en este primer año de ejercicio del gobierno federal es posible estimar que la incidencia del clientelismo en la gestión de ciertos programas sociales es alta. Ante esta situación es indispensable identificar las distintas etapas críticas con mayor vulnerabilidad frente al clientelismo político, al identificarlas se podrán diseñar mecanismos de control más efectivos.

Los diversos programas sociales como guarderías, apoyo a las mujeres víctimas de violencia, infraestructura educativa, entre otros programas de carácter social que antes eran otorgados o prestados por instituciones de la sociedad civil, los cuales, las transferencias económicas eran condicionadas con el acreditamiento de la prestación del servicio a la población objetivo señalada en las reglas de operación. La gestión de estos programas representaban una amplia cobertura nacional, el subsidio era entregado a personas debidamente seleccionadas, el padrón era público, aunado a ello, estos programas generaban contraprestaciones laborales.

La pobreza representa un grave problema social que tiene implicaciones éticas, económicas y sociales consideradas como de primer orden, en nuestro país según diversos estudios del Coneval e Inegi, sectores muy amplios de la población están afectados por el desempleo, abandono, desnutrición y marginalidad, atentando gravemente a sus derechos humanos, colocándolos en situación de constante desasosiego social.



El clientelismo político en México<sup>2</sup> siempre ha estado ligado a la utilización de los programas sociales, a la coacción y acciones de compra de votos a cambio de acceder a programas sociales o de mantener los apoyos económicos otorgados por el gobierno en turno.<sup>3</sup> La compra y coacción del voto son prácticas clientelares de gobiernos autoritarios,<sup>4</sup> las cuales se contraponen a las prácticas pluralistas de los gobiernos democráticos. Es también conocido que la distribución de los recursos a través de la política está claramente identificada en razón a los criterios de distribución de recursos públicos, conocidos como políticas programáticas,<sup>5</sup> en razón de ello, la implementación de los actuales programas sociales encaminados a clientelismo político está encasillada en las políticas no programáticas, debido a que viola los criterios de distribución pública de los recursos, aunado a ello está la agravante de que el apoyo político es condicionado. Por ello, es reconocido que el clientelismo político tiene repercusiones negativas hacia la democracia.<sup>6</sup>

El uso político de los programas que se está llevando a cabo en la actual administración representan el retorno político-social de prácticas que se creían extintas en el sistema político mexicano,<sup>7</sup> es observable en varias regiones del país cómo los denominados Siervos de la Nación ejercen acciones clientelares desde amenazar con la suspensión del apoyo si los beneficiarios no votan por el partido en el gobierno o no acuden a los actos públicos de una autoridad en el gobierno.<sup>8</sup>

Durante la actual gestión gubernamental, la aplicación de sus programas federales ha derivado en políticas de control y clientelismo político, resultando compatibles con el abatimiento real de la pobreza, agudizando la práctica focalizadora de asignación de recursos. Para María Amparo Casar, el asistencialismo, entendido como la “actitud política orientada a resolver problemas sociales a partir de la asistencia externa en lugar de la generación de soluciones estructurales”, nunca ha sacado a un país de la pobreza.<sup>9</sup>

## Beneficiarios esperados de los principales programas sociales del nuevo gobierno



Nota: La pensión para personas con discapacidad tiene un estimado de siete millones de beneficiarios, pero se calcula que tres millones serán mayores de 68 años, por lo que en el estimado de este programa sólo se consideran cuatro millones de electores potenciales.



Por tal motivo, es indispensable fortalecer la operación de los programas sociales, a través de enriquecer el andamiaje jurídico-institucional que regula las distintas acciones institucionales encaminadas a la asignación de los recursos así lo referente a la evaluación, transparencia, y rendición de cuentas, a fin de minimizar la incidencia de prácticas clientelares que, a través de la promesa de entregar un beneficio o la amenaza de retirarlo buscan condicionar el voto de personas cuya condición socioeconómica es utilizada para tal efecto.

El uso de los recursos públicos de manera eficiente sin duda es un atributo básico de un régimen democrático, es oportuno recordar que a lo largo de nuestra historia se han dado pasos importantes en la consolidación de leyes e instituciones encaminadas a reducir la opacidad y utilización de las autoridades gubernamental de la política social con fines político-electorales, esta situación debe ser contraria, ya que la política social a desarrollarse en México debe estar encaminada de manera imparcial y no estar dependiendo de los vaivenes de las voluntades políticas y caprichos del titular del Ejecutivo federal.

Estas voluntades tienen una peculiaridad, la cual es discrecionalidad con fines proselitistas, por ello, es necesario examinar y revisar las reglas de operación, los lineamientos operativos y los manuales de organización, entre otros documentos que engloban el conjunto de programas sociales federales.

La marginación que sufren los millones de mexicanos nos obliga a pensar en estrategias que ataquen directamente el abandono de los diversos grupos vulnerables, promoviendo proyectos productivos para mejorar la calidad de vida de esos millones de mexicanos que sobreviven bajo la línea de pobreza y que en gran medida están condenados a heredar a sus hijos una forma de vida de escasez y privaciones.

Por todo lo anteriormente expresado, presento ante el pleno de esta Cámara de Diputados, el proyecto de

## **Decreto por el que se reforman los artículos 18, 21, 22, 27 y 28; y se adiciona una fracción V al artículo 23, todos de la Ley General de Desarrollo Social**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 18, 21, 22, 27, y 28; y se adiciona una fracción V al artículo 23, de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 18.** Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley. **El Ejecutivo federal al enviar su propuesta de Presupuesto Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados no podrá disminuir los montos presupuestales asignados en el ejercicio fiscal anterior, y la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, podrá mantenerlos en los términos enviados o establecer los aumentos que correspondan en congruencia con los ingresos autorizados por el Congreso de la Unión. Así mismo, en ningún caso el gobierno federal, estatal o municipal, podrá entregar de forma directa recursos públicos a los beneficiarios en los casos o supuestos referentes a la prestación de servicios sociales.**

**Artículo 21.** La distribución de los fondos de aportaciones federales y de los ramos generales relativos a los programas sociales de educación, salud, alimentación, infraestructura social y generación de empleos productivos y mejoramiento del ingreso se hará con criterios de equidad y transparencia, conforme a la normatividad aplicable. **En ningún caso el gobierno federal, estatal o municipal, podrá entregar de forma directa recursos públicos a los beneficiarios en los casos o supuestos referentes a la prestación de servicios de sociales.**

**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, **ni podrán entregarse de forma directa a los beneficiarios cuando los recursos estén dirigidos a la prestación de servicios sociales.**

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

I. a la III. ...

**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, y

**V.** El presupuesto destinado a programas o fondos para la prestación de servicios sociales, en ningún caso podrán los recursos ser entregados de manera directa a los beneficiarios.

**Artículo 27.** Con el propósito de asegurar la equidad y eficacia de los programas de desarrollo social, el gobierno federal, por conducto de la Secretaría y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, integrarán el Padrón, **el cual no podrá utilizarse para otros fines que no sea la conformación de los beneficiarios de los diversos programas o fondos de desarrollo social, siendo disponible en medios electrónicos con las garantías en materia de protección de datos personales.**

**Artículo 28.** La publicidad, la información y la **vestimenta que utilice el personal encargado de recabar y recopilar los datos personales de quienes integran el padrón**, relativa a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la ley correspondiente e incluir la siguiente leyenda: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social”.

### **Transitorio**

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

### **Notas**

1 Auyero, Javier. La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo, Cuadernos Argentinos, Manantial, Buenos Aires, 2001.

2 Cornelius, Wayne. La eficacia de la compra y coacción del voto en las elecciones mexicanas de 2000, Perfiles Latinoamericanos, vol. 20, 2002, pp.11–31.

3 Para que un régimen se considere democrático no debe existir una fracción del electorado cautiva, de ser así solo podríamos decir que es electoral y competitivo, pero por definición no es democrático, se necesitan elecciones libres y justas, el sufragio efectivo como condición mínima de democracia. Fox Jonathan, 2011, “State power and clientelism: eight proposition for discussion” en Everyday Politics in Latin America: Clientelistic Democracy or Democratic Clientelism?, Palgrave-MacMillan, 2012, pp. 1-22

4 Las relaciones clientelares son vistas como arreglos jerárquicos, como lazos de control y dependencia. Son lazos verticales basados en diferencias de poder y en desigualdad. Siendo altamente selectivas, particularistas y difusas, las relaciones clientelares se basan en el intercambio simultáneo de dos tipos diferentes de recursos y servicios: instrumentales (políticos y económicos) y sociales o expresivos (promesa de lealtad o solidaridad). Auyero Javier, “Estudios sobre clientelismo político contemporáneo,” en ¿Favores por votos?, Buenos Aires, Editorial Losada, 1997, pp. 12-39.

5 Nazareno, Marcelo y Brusco, Valeria, 2013, “Brokers, Voters, and Clientelism: The puzzle of distributive politics”, Cambridge University, 2013.

6 Una práctica clientelar asociada al vínculo electoral, repercute sobre la calidad de la democracia causando un sesgo evidente hacia el sistema político. Hicken Allen, “Clientelism”, en Annual Review of Political Science, 2011. pp. 289 –310.

7 Fox, Jonathan, “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico”, World Politics, vol. 46, núm. 2, 1994, pp.151–184.

8 Vilalta, Carlos, Compra y coacción del voto en México: variaciones estatales y diferencias de opinión entre beneficiarios y no beneficiarios de programas sociales, núm. 4, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2007.

9 Amparo Casar, María, El Gran Benefactor, Nexos, 1 de marzo de 2019, disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=41305>

Ciudad de México, a 10 de septiembre de 2019.

Diputada Anilú Ingram Vallines (rúbrica)

S I L