

SENADO DE LA REPÚBLICA

LXIV LEGISLATURA

El que suscribe, Senador **Raúl Bolaños-Cacho Cué**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, de conformidad con lo previsto en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, numeral 1, fracción I, 164 y 169 del Reglamento del Senado de la República, somete a la consideración de esta Soberanía, la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL**, con base en la siguiente:

Exposición de motivos

El 05 de mayo de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para brindar de un sistema de salud para el bienestar a todas las familias mexicanas, en ella se estableció¹:

1. Primero: La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.
2. Segundo: El Estado garantizará la entrega de un apoyo económico a las personas que tengan discapacidad permanente en los términos que fije la Ley. Para recibir esta prestación tendrán prioridad las y los menores de dieciocho años, las y los indígenas y las y los afromexicanos hasta la edad de sesenta y cuatro años y las personas que se encuentren en condición de pobreza.
3. Tercero: Las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afromexicanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años.
4. Cuarto: El Estado establecerá un sistema de becas para las y los estudiantes de todos los niveles escolares del sistema de educación pública, con

¹ DOF. Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [En línea] [fecha de consulta: 02- Agosto -2020] Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593045&fecha=08/05/2020

prioridad a las y los pertenecientes a las familias que se encuentren en condición de pobreza, para garantizar con equidad el derecho a la educación.

Esta reforma representa un verdadero avance en derechos sociales y representa la visión del Estado a favor de los grupos y sectores menos favorecidos, la visión del Bienestar busca resguardar tres factores indispensables para resarcir una deuda añeja y resolver los grandes problemas estructurales que son el bienestar, la salud y la educación.

En ese mismo sentido, la vigente Ley General de Desarrollo Social dispone en el artículo 1, fracciones I y III, como parte de su objeto, garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social y establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen, entre otros, los gobiernos municipales, las entidades federativas y el gobierno federal, respectivamente.

Por ello, el objetivo central de esta propuesta es lograr una verdadera política social de Estado, en la que las personas en condición de vulnerabilidad dejen de representar un dato estadístico. La iniciativa busca generar mecanismos e instrumentos para un mejor diseño de la política nacional de desarrollo social, que permitan identificar y conocer detalladamente la situación social y económica de cada una de las y los mexicanos que requieran apoyo.

No debe perderse de vista que la tarea más importante de la política social es hacer que las y los mexicanos puedan ejercer los derechos sociales previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para ello es determinante que los programas y acciones dejen de representar voluntades aisladas y se conviertan en un esfuerzo coordinado entre los tres órdenes de gobierno. De esta manera, en aras de sumar al plan de austeridad republicana, impulsado por la actual administración, reduciremos de manera importante la duplicidad que enfrentamos en materia de programas sociales, ahorraremos recursos que regresarán a quien más los necesita, a través de nuevos proyectos.

La Ley General de Desarrollo Social dispone en el artículo 11, que la Política Nacional de Desarrollo Social tiene como objetivo “propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades...” (fracción I), así como “garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social” (fracción IV).

Actualmente el Programa Nacional de Desarrollo Social señala la creación del Padrón Único de Beneficiarios (“PUB”) como un conjunto de instrumentos, sistemas y reglas utilizadas para la identificación, caracterización e integración de los Beneficiarios de los Programas de las dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatal y municipal”, y cuyo propósito es “integrar la información en un sistema de tecnología de punta necesario para confirmar, administrar y actualizar el PUB”.²

Lo anterior guarda congruencia con el texto de las fracciones VII y XI del artículo 17 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, que disponen que el Padrón de Beneficiarios tiene por objeto “Determinar la cobertura poblacional y territorial de los programas de desarrollo social para apoyar con mayor efectividad al desarrollo de los beneficiarios”, así como “Aprovechar las tecnologías de la información y comunicaciones, incluida la geo-referenciación de datos múltiples”, respectivamente.

Si bien las acciones de la Secretaría de Bienestar señaladas en las motivaciones anteriores están sustentadas en el objeto de la Ley General de Desarrollo Social, y que su promulgación y publicación en el año 2004 representó un gran avance en el proceso de institucionalización de la política y los programas de desarrollo social, aún quedan esfuerzos por hacer para lograr que su texto sea más preciso y esté actualizado a los requerimientos técnicos y de coordinación. Vale la pena mencionar obstáculos aún presentes, la falta de conceptualización, articulación, consolidación e institucionalización de los programas de desarrollo social operados y coordinados por los tres órdenes de gobierno.

En ese contexto, se destacan los siguientes aspectos de la Ley General de Desarrollo Social vigente:

1. La Ley no cuenta con una definición del concepto Programa de Desarrollo Social que sea transversal a los tres órdenes de gobierno ni un método de interpretación que permita asumir que cualquiera de las definiciones generadas por otros instrumentos normativos sean aplicables a todos los casos de programas de desarrollo social. La falta de definición del concepto de programa de desarrollo social impide que existan criterios claros sobre la regulación, operación y existencia de estos esfuerzos, así como resalta el

² Secretaría de Bienestar. **Padrón Único de Beneficiarios de Bienestar**. [En línea] [fecha de consulta: 02–Agosto –2020] Disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/padron-unico-de-beneficiarios-de-bienestar>

problema de la ausencia de coordinación de los tres órdenes de gobierno en esta materia.

2. La definición actual del término padrón (artículo 5 de la Ley) como una “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” excluye a los programas de origen estatal y municipal, mientras que el artículo 27 de la propia Ley dispone que “el Gobierno Federal, por conducto de la SEDESOL y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, integrarán el Padrón”. Consecuentemente, la definición del término padrón citada no está acorde con la obligación prevista en el artículo 27 de la propia Ley.
3. El actual artículo 27 no dota a la Secretaría de Desarrollo Social (hoy Secretaría de Bienestar) de las facultades necesarias para conformar eficiente y fidedignamente un padrón que contenga la información de los beneficiarios y potenciales beneficiarios de programas operados por los tres órdenes de gobierno.
4. La Ley no cuenta con una definición de población potencial y población objetivo de los programas, lo que abona a una planeación deficiente.
5. La Ley no especifica las acciones que corresponde llevar a cabo a las autoridades estatales y municipales para contribuir a la integración de un repositorio único y compartido. Solo con atribuciones concretas de los tres órdenes de gobierno se alcanzará una integración de calidad y veraz. Sólo con unidad y en coordinación implementaremos una verdadera política social de Estado, que permita una eficiente ejecución de los recursos públicos.
6. Si bien es usual hacer referencia al término Acción de Desarrollo Social, la legislación no ha recogido dicho concepto ni reconocido su uso práctico. Es necesario actualizar el texto legal reconociendo la existencia de acciones de desarrollo social y distinguiéndolas de los programas de desarrollo social, así como regulando la recopilación de la información de los apoyos y de los beneficiarios que estas acciones generan.

En ánimo de uniformar criterios, las definiciones de programa de desarrollo social, población potencial y población objetivo que contiene la presente iniciativa se alinean a las generadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), añadiendo los elementos necesarios para alcanzar la motivación señalada anteriormente, como lo es la creación de un Listado Nacional de Programas y Acciones de Desarrollo Social que permita a la Secretaría de Bienestar determinar cuáles son los programas y acciones que cuentan con un padrón y cuya información deberá ser integrada.

Como se menciona en la presente exposición, conforme al Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, el Padrón es considerado un instrumento de política social al que se le atribuyen diversos objetivos que rebasan lo que actualmente concentra el Padrón. Al momento de la presente iniciativa, el Padrón Único de Beneficiarios únicamente contiene información en cuanto a la identidad, apoyo otorgado, momento, lugar y mecanismo de recepción del apoyo; no incluye información socioeconómica ni georreferenciada del Beneficiario, por lo que aún no puede considerársele como el instrumento de política social que la Ley vigente le atribuye.

En respuesta a esta situación, la Secretaría ha desarrollado tres sistemas de información encaminados a mejorar la implementación de los programas de desarrollo social, a saber: el Padrón Único de Beneficiarios (“PUB”), el Sistema de Focalización de Desarrollo (“SIFODE”) y el Sistema de Información Social Georreferenciada (“SISGE”).

La Ley General de Desarrollo Social no refleja la existencia de estos avances tecnológicos, pues no reconoce ni regula los instrumentos o herramientas que permitirían a la Secretaría de Bienestar coadyuvar en la planificación de los programas de desarrollo social de forma consolidada, efectiva y transparente entre los distintos órdenes de gobierno.

Es claro que desde su entrada en vigor, la Ley General de Desarrollo Social generó importantes aciertos: se han creado instituciones clave como el CONEVAL y establecido lineamientos y principios que guían su actuación; se ha puesto en marcha el Sistema Nacional de Desarrollo Social, definido en el artículo 38 como “un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración y concertación” de los tres órdenes de gobierno y los sectores social y privado; y se instauraron diversos organismos que permiten generar mayor coordinación, como lo son la Comisión Nacional de Desarrollo Social, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y el Consejo Consultivo de Desarrollo Social.

Asimismo, se han alcanzado importantes logros en materia de (i) inclusión de la “perspectiva de género” en los principios a los que se sujeta la política de desarrollo social (artículo 3); (ii) inclusión de la desagregación de zonas rurales y urbanas en la declaratoria de zonas de atención prioritaria que realiza el Ejecutivo Federal (artículo 31); y (iii) y referencia a la alimentación nutritiva y de calidad como derecho para el desarrollo social.

No puede negarse la imperante necesidad de contar hoy con una política social de carácter integral, uniforme y de ámbito nacional. México debe migrar hacia la

construcción de una política social de Estado. Para ello, la cooperación y el trabajo coordinado de los tres órdenes de gobierno es crucial. El combate a la pobreza es un objetivo que debe convocar a todos los mexicanos, a los poderes de la Unión en sus tres niveles y a la sociedad civil.

Actualmente la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública (UCEGP), de acuerdo al artículo 25, fracción V ter del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, tiene entre sus objetivos el diseñar las herramientas que auxilien la estandarización y homologación de los datos e información de los beneficiarios de programas a cargo del Gobierno Federal, propiciando el eficiente ejercicio de los recursos públicos, con el objetivo de vigilar y transparentar la entrega, manejo, operación y control de servicios, subsidios y transferencias otorgados con recursos públicos federales.

Para la consecución de este objetivo, la UCEGP conforme a sus atribuciones, administra y opera el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G), herramienta que consolida en una base de datos, la información de los beneficiarios de programas a cargo del Gobierno Federal. Sin embargo, desde el 2014 que comenzó a publicar la información, sólo presenta información agregada de algunos programas federales por entidad federativa y el total de la población objetivo. Por ejemplo, en el 2017 presentó confrontación de beneficiarios de programas del Fondo Nacional Emprendedor, Seguro Popular, CDI, INAES-INADEM, por mencionar algunos. Sin menoscabo de las leyes de protección de datos personales, es prioritario que se conozcan quiénes son las y los mexicanos que se benefician de los programas sociales. De acuerdo al Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016 del CONEVAL, la persistencia de un gran número de programas (5,491) federales, estatales y municipales, implica mayores gastos de operación en los tres órdenes de gobierno. Asimismo, al no existir mecanismos suficientes a través de los cuales se comparta información precisa sobre los beneficiarios y los objetivos para tomar mejores decisiones sobre los recursos públicos, se observan diversos programas presupuestarios federales y estatales similares.

Por otro lado, los estudios sobre programas federales, definen como duplicidad perfecta cuando existen los mismos objetivos, igual población objetivo, los mismos instrumentos de intervención y la misma zona geográfica de acción. Es decir, las duplicidades se determinan cuando los programas presentan traslape.

En 2018, el CONEVAL identificó 150 programas o acciones sociales correspondientes a 19 Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal (APF).

Asimismo, en el reporte anual Análisis de Similitudes de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social abril 2019 se realizó un análisis para identificar las características de los programas sociales e identificar similitudes a partir de cuatro categorías y 42 variables. Las cuatro categorías son: derecho básico asociado, etapa de vida, grupo de atención y tipo de apoyo.

El análisis de clases permitió la identificación de cuatro clases o grupos de programas: educación y cultura con 29 programas; salud y bienestar social con 44 programas; productividad y empleo con 38 programas; y apoyo a la investigación y a las instituciones con 36 programas.

El estudio reveló que en 2019 se identificaron 19 programas que presentan similitud al 100 % con uno o más programas, y otros 27 programas presentan alguna similitud al 98 % con uno o más programas.

El Programa Nacional de Becas (SEP-CULTURA S243) mostró una similitud del 100% con Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez (SEP, U084). El Programa Nacional de Becas (SEP-CULTURA S243) y Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez (SEP U084) mostraron una similitud del 98% con el programa Jóvenes construyendo el futuro (SEP U280). Los anteriores niveles de similitud están basados en sus similares objetivos, características de los apoyos otorgados y poblaciones objetivo; en general buscan contribuir al acceso de la población joven a la educación otorgando becas para la permanencia, egreso y/o superación académica.

Por otra parte, las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (SEP U083) mostraron una similitud del 98% con los Servicios de Educación Superior y Posgrado (SEP-CULTURA E010). Esto porque los dos programas contribuyen a fortalecer la calidad y pertinencia de la educación a través de la prestación de servicios educativos.³

En este sentido se vuelve fundamental definir y establecer un marco normativo que permita asignar de una manera más eficiente los recursos públicos y, sobre todo, evitar la duplicidad de programas.

³ CONEVAL. Análisis de similitudes de los programas y acciones federales de desarrollo social. Evaluación de la política social. [En línea] [fecha de consulta: 02– Agosto –2020] Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Similitudes_2019.zip

Por todo lo anterior, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esa Soberanía la siguiente Iniciativa de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

ARTÍCULO ÚNICO. - Se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 5. ...

- I. Beneficiarios: Aquellas personas que forman parte de la población atendida por un Programa o Acción de Desarrollo Social;**
- II. a IX. ...;**
- X. Listado Nacional de Programas y Acciones de Desarrollo Social: Relación conformada anualmente, que identifica los Programas y Acciones de Desarrollo Social operados o coordinados por el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios;**
- XI. Padrón: Relación de Beneficiarios, de obras o de servicios de un Programa o Acción de Desarrollo Social;**
- XII. Padrón Único de Beneficiarios: Sistema que conjunta a todos los beneficiarios de cada Padrón de los Programas y Acciones de Desarrollo Social;**
- XIII. Población Objetivo: Aquella identificada en cada Programa o Acción de Desarrollo Social que cumple con los criterios de elegibilidad. Será medida en la misma unidad que la Población Potencial;**
- XIV. Población Potencial: Personas que presentan la necesidad o carencia que justifica la existencia de un Programa o Acción de Desarrollo Social;**
- XV. Programa de Desarrollo Social: Programas presupuestarios que tengan asignados recursos públicos, operados por cualquier**

orden de gobierno y que cuenten con las siguientes características:

- a. Estar alineados con alguno de los derechos sociales o con la dimensión de bienestar económico, utilizados para la medición multidimensional de la pobreza;
- b. Estar en los presupuestos de egresos respectivos;
- c. Que otorguen transferencias monetarias, bienes o servicios a personas físicas y/o morales, y
- d. Que tengan reglas de operación o instrumentos que normen su operación.

XVI. Acción de Desarrollo Social: Aquellos instrumentos de política pública no contemplados en los Programas de Desarrollo Social, en donde cualquiera de los tres órdenes de gobierno otorgue transferencias monetarias, bienes o servicios a personas físicas y/o morales, estén alineados con alguno de los derechos sociales o con la dimensión de bienestar económico, pero no cuenten con un instrumento que norme su operación o reglas de operación;

XVII. Fondo: Transferencia de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios con el fin de atender demandas de gobierno en los rubros de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social, e infraestructura educativa. Estas aportaciones federales se distribuyen con base a lo establecido en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal;

Artículo 10. ...

I. ...

II. Acceder a la información necesaria de los Programas o Acciones de Desarrollo Social, sus datos personales, su normatividad aplicable, recursos y cobertura;

III. y IV. ...

V. Recibir los servicios y prestaciones del Programa o Acción de Desarrollo Social conforme a la normatividad aplicable, salvo que

les sean suspendidos por resolución administrativa o judicial debidamente fundada y motivada;

VI. y VII. ...

VIII. Proporcionar y mantener actualizada la información socioeconómica y demográfica que les sea requerida por las autoridades conforme a lo establecido en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; y

IX. ...

Artículo 27. Con el propósito de hacer más eficiente la planeación de la Política Nacional de Desarrollo Social:

- I. El Consejo Nacional de Evaluación elaborará y publicará anualmente dentro de los primeros noventa días naturales de cada ejercicio fiscal, el Listado Nacional de Programas y Acciones de Desarrollo Social, señalando aquéllos que cuenten con Padrón;**
- II. Los programas y acciones en el Listado Nacional de Programas y Acciones de Desarrollo Social operados o coordinados por el gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, proporcionarán periódicamente a la Secretaría la información socioeconómica y demográfica de su Población Objetivo y sus Padrones; y**
- III. La Secretaría integrará al Padrón Único de Beneficiarios la información proporcionada por aquellos Programas y Acciones de Desarrollo Social que, conforme al Listado Nacional de Programas y Acciones de Desarrollo Social, cuenten con Padrón.**

Artículo 43. ...

I. a X. ...

XI. Regular, coordinar, operar y mantener actualizado el Padrón Único de Beneficiarios;

- XII. Requerir a las dependencias del gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales la integración periódica de la información socioeconómica y demográfica de la Población Objetivo y el Padrón de cada Programa y Acción de Desarrollo Social;**
- XIII. Coordinar y regular el levantamiento estandarizado y homologado de información socioeconómica y demográfica georreferenciada por parte de las dependencias del gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales para identificar a la Población Objetivo de cada Programa y Acción de Desarrollo Social;**
- XIV. Las demás que le señale esta Ley, su Reglamento y otras disposiciones aplicables.**

Artículo 44. ...

I. a VI. ...

- VII. Informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social;**
- VIII. Solicitar a la Secretaría la confronta de cada Padrón y la identificación de la Población Objetivo de cada Programa y Acción de Desarrollo Social mediante la información integrada al Padrón Único de Beneficiarios; y**
- IX. Recabar información de la Población Objetivo conforme a la metodología que la Secretaría señale, en los términos indicados en el Reglamento de la presente Ley; y**
- X. Las demás que le señala la Ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables.**

Artículo 45. ...

I. a VII. ...

- VIII. Informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social;**

- IX. Solicitar a la Secretaría la confronta de cada Padrón y la identificación de la Población Objetivo de cada Programa y Acción de Desarrollo Social mediante la información integrada al Padrón Único de Beneficiarios;**
- X. Recabar la información de la Población Objetivo conforme a la metodología que la Secretaría señale, en los términos indicados en el Reglamento de la presente Ley; y**
- XI. Las demás que le señala la Ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables.**

TRANSITORIOS

PRIMERO. - El Presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. - El Ejecutivo Federal llevará a cabo las modificaciones conducentes al Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, en un plazo no mayor a noventa días hábiles a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

TERCERO. - Las autoridades de la administración pública federal, estatal y municipal homologar la legislación correspondiente en 180 días siguientes a la entrada en vigor de este decreto.

**SENADOR RAÚL BOLAÑOS-CACHO CUÉ
GRUPO PARLAMENTARIO
DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO**

Salón de Sesiones del Senado de la República, sede de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, a 05 de agosto de 2020.