



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, Y; LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO A CARGO DE LA DIPUTADA ADRIANA GABRIELA MEDINA ORTÍZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO, EN MATERIA DE PROGRAMAS SOCIALES.

Quien suscribe, diputada Adriana Gabriela Medina Ortiz, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, numeral 1, fracción I y los Artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta Asamblea la siguiente iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma diversos artículos de la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Instituciones de Crédito en materia programas sociales.

Exposición de Motivos

La política social es el instrumento que tiene el Estado para permitir el desarrollo social, o con una visión de mayor alcance un Estado de Bienestar pleno. Por esta razón es importante realizar continuos ajustes institucionales que se traduzcan en un funcionamiento efectivo y eficiente de los programas.

Actualmente la Ley General de Desarrollo Social obliga a que los programas contemplados en el Presupuesto de Egresos cuenten con Reglas de Operación (ROP) es decir, el instrumento que establece los requisitos de acceso a los programas, así como sus objetivos, indicadores de resultados y mecanismos de denuncia y queja. Sin embargo, estas ROP no tienen un plazo para ser publicadas lo que se traduce en afiliaciones discrecionales, incumplimiento del objetivo, baja eficiencia, nula capacidad de réplica por parte de los beneficiarios y falta de indicadores de resultados que permitan al Consejo Nacional la evaluación de los programas.



La misma problemática, ocurre en las Entidades donde las ROP no se publican de manera oportuna, por lo que es conveniente que la reglamentación general homologue la obligación en dos de los niveles de gobierno.

Todos los programas sociales tienen por objetivo reducir la desigualdad, es a través de su operación que cumplen o no su objetivo, en este sentido el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social ha señalado que los programas tanto Federales¹ como Estatales² carecen de reglas de operación, por lo que resulta pertinente resolver dicha situación desde el marco jurídico.

La importancia de que las ROP estén bien diseñadas es que les ayuda a cumplir con el objetivo dotando de eficiencia al programa e incluyendo a la población objetivo, cuando se opta por aplicar un modelo focalizado.

Si el diseño de un programa junto con sus reglas, no tienen un objetivo claro que permita delimitar el acceso al programa y los requisitos son complicados de cumplir o muy flexibles, exacerbaban los errores de inclusión o exclusión, esto es atender a población que realmente no necesita las intervenciones y dejar fuera a la población que si, por lo que la eficiencia disminuye el impacto positivo en la reducción de la pobreza³. Dichos errores son reducidos si se delimitan al objetivo bajo el cual se diseñó el programa tal como lo propone la presente iniciativa.

La política social que tiene por objetivo redistribuir u otorgar ingresos se enfoca en programas sociales de transferencias monetarias y estas se encuentran sujetas a ser distribuidas entre las y los beneficiarios mediante el mecanismo establecido en las ROP que la administración encargada de implementar considere adecuado.

¹ Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social. (2016b). Presentación y Análisis del Inventario Federal de Programas y Acciones de Desarrollo Social. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>

² Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social. (2016a). Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPE/Documents/Nota_Metodologica/Presentacion_y_Analisis_Inventario_Estat al_2016.pdf

³ Scott, J. (2017). Las posibilidades de un sistema de renta básica en México. México: Instituto Belisario Domínguez.



Sin embargo, por celeridad con programas nuevos o ampliación de los existentes se pueden adoptar medios ineficientes que incluso ponen en riesgo a los beneficiarios, como ocurrió con el programa de Pensión para Adultos Mayores, donde las ROP no especificaron el medio de pagos y se realizó a través de las oficinas de telégrafos con efectivo mediante recibos de pago⁴. Dicha medida tiene sentido en regiones donde las instituciones bancarias no tienen presencia, no en centros urbanos con cobertura de la banca.

Por otra parte, el hacer llegar el efectivo a las oficinas de telégrafos supone diversos riesgos y costos innecesarios, como el traslado de valores que convierte en objeto de la delincuencia tanto a las instalaciones de cobro como a los beneficiarios que se retiran con su dinero. Otro riesgo asociado es la corrupción que se exagera cuando se manejan recursos públicos en efectivo⁵.

Por otro lado, la idea de necesidad de acudir y depender de los servidores públicos que operan la repartición de recibos y entrega de efecto en un programa crea la percepción distorsionada de que se está accediendo a una dádiva y no un derecho, por lo que es más susceptible de ser utilizado como mecanismo para establecer una red de clientelismo político⁶.

En cuanto a eficiencia de las transferencias monetarias, no se evalúa únicamente por el monto y la buena focalización, sino también desde la forma de pago que

⁴ La voz de Morelia. (2019). Continúa entrega de pensión para el Bienestar de Adultos Mayores en Michoacán.

⁵ Naciones Unidas. (2005). Acción mundial contra la corrupción.

⁶ Hevia, F. (2010). Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el programa Progres a/Oportunidades en el sur de Veracruz. Desacatos, (34) pp.119-132 http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X201000300008&lng=es&tlng=es.



permita al beneficiario destinar su uso con la mayor libertad posible desde el acceso⁷

Con el motivo de impedir el uso se programas de transferencias monetarias como mecanismo de red clientelar, reducir los costos operativos del programa y ampliar el grado de libertad mediante la eliminación del proceso sistemático y burocrático de acceso a los recursos.

La presenta iniciativa busca establecer que todos los programas de transferencias se realicen a través de las instituciones bancarias y la banca desarrollo, sin que ninguna de ellas concentre mas de un tercio del total de recursos, con el fin de incentivar la competencia, la expansión de los servicios.

Esto es viable toda vez que la cobertura de cajeros automáticos para disposición de efectivo dentro de sucursales es de 25,912 y fuera de ellas 28,638⁸ un promedio superficial de 1,704 por entidad.

Es pertinente que las instituciones que dispersen los recursos estén obligadas a solicitar el registro de federal del contribuyente o registrar a las y los beneficiarios, que podrían ser parte del sector informal o de la población que ingreso por errores de inclusión.

Tomando en cuenta la tasa de informalidad que existe en el país, alrededor de 60% de los trabajadores pertenecen al sector informal, la informalidad se estima cercana a una cuarta parte del PIB⁹. Sin embargo, esto no quiere decir que no se encuentren

⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2011). PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe.

⁸ Banco de México. (2019). Sistema de Información Económica: Número de cajeros automáticos por entidad federativa.

⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2019). Estudios Económicos de la OCDE: México 2019. OECD Publishing, Paris.

<https://doi.org/10.1787/fde7bbbe-es>



bancarizados, tomando en cuenta que 68% de los adultos en México tienen una cuenta bancaria¹⁰.

La medida de registrar a las y los cuentahabientes y beneficiarios de programas de transferencias podría tener efectos positivos en el sistema fiscal y simultáneamente en la política social, al constituir indirectamente el padrón y en hacerla eficiente, ya que se podría visibilizar el nivel de ingreso real para determinar si aun necesitan el respaldo de las transferencias monetarias.

En síntesis, la presente iniciativa busca otorgar de reglas de operación claras, objetivas y oportunas para todos los programas sociales, asegurar la distribución de recursos para transferencias a través del sistema bancario para reducir costos operativos, corrupción, dar celeridad a la entrega de recursos para que no sean capturados como clientelas y colaborar con instituciones bancarias para tener un registro claro de beneficiarios y potenciales contribuyentes.

Por lo anteriormente fundado, me sirvo a someter a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO

Que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Instituciones de Crédito en materia programas sociales

PRIMERO. - Se reforma el párrafo primero del artículo 26 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 27 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 26. El Gobierno Federal deberá elaborar y publicar en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación de los programas de desarrollo social, incluidos en el

¹⁰ INEGI. (2018). Encuesta Nacional de Inclusión Financiera.

<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/OtrTemEcon/ENIF2018.pdf>



Presupuesto de Egresos de la Federación, **a más tardar el 15 de enero de cada año**, así como la metodología, normatividad, calendarización y las asignaciones correspondientes a las entidades federativas. **Las reglas de operación no podrán establecer requisitos superiores a los necesarios para cumplir con el objetivo del programa.**

Por su parte, los gobiernos de las entidades federativas publicarán en sus respectivos periódicos oficiales, la distribución a los municipios de los recursos federales. **Así como las reglas de operación de los programas Estatales.**

Artículo 27. ...

Asimismo, todos los programas sociales de transferencias monetarias deberán realizar la dispersión de recursos a través de las entidades que integran el sistema financiero mexicano, la banca de desarrollo y las instituciones de tecnología financiera, en los términos de las leyes aplicables. Una sola institución no podrá dispersar más del 30% de los recursos destinados a transferencias monetarias.

SEGUNDO. – Se reforma el inciso a del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, para quedar como sigue:

Artículo 115.- ...

...

...

...

...

I. a II. ...

...

...

a. ...

b. La información y documentación que dichas instituciones deban recabar para la apertura de cuentas o celebración de contratos relativos a las operaciones y servicios



que ellas presten y que acredite plenamente la identidad de sus clientes, **así como su registro ante el Registro Federal de Contribuyentes o en su defecto registrarles;**
c. a f. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. - Una vez publicado el Decreto en el Diario Oficial de la Federación la Secretaría de Bienestar emitirá los ajustes al reglamento a más tardar en 60 días.

TERCERO. - Una vez publicado el Decreto en el Diario Oficial de la Federación la Secretaría de Bienestar implementará la nueva disposición para las y los derechohabientes beneficiarios activos a más tardar en 180 días

CUARTO. - Una vez publicado el Decreto en el Diario Oficial de la Federación las Entidades y Municipios realizaran ajustes a las leyes y reglamentos aplicables a más tardar en 120 días.



QUINTO. - Una vez publicado el Decreto en el Diario Oficial de la Federación Las Entidades y Municipios implementarán la nueva disposición para las y los derechohabientes beneficiarios activos a más tardar en 180 días.

SEXTO. - Una vez publicado el Decreto en el Diario Oficial de la Federación la Comisión Nacional Bancaria y de Valores emitirá los ajustes a su reglamento a más tardar en 60 días.

Diputada Adriana Gabriela Medina Ortiz

Dado en el palacio legislativo de San Lázaro a 21 de abril de 2020