



“2023. Año del Septuagésimo Aniversario del reconocimiento del derecho al voto de las mujeres en México”

Toluca de Lerdo, México, a de de 2023.

**DIP. AZUCENA CISNEROS COSS
PRESIDENTA DE LA DIRECTIVA DE LA
H. LXI LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO
P R E S E N T E**

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 51, fracción II, 61, fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 28 fracciones I, 30, 38 fracción II, 79 y 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México y por su digno conducto, los que suscriben Diputados Juana Bonilla Jaime y Martín Zepeda Hernández del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano presentan a la LXI Legislatura del Estado de México: “Iniciativa por la que se adiciona la fracción XVII al artículo 10 y se reforma el primer párrafo del artículo 69 de la Ley de Desarrollo Social del Estado; y se reforma el artículo 58 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios” con la finalidad de incluir el principio de neutralidad y se sancione el proselitismo a través de los programas sociales conforme a lo siguiente:

Exposición de Motivos

La Banca de Movimiento Ciudadano busca terminar con las malas prácticas de diferentes servidoras y servidores públicos que buscan confundir a los beneficiarios de los programas sociales en favor de algún actor político, institución o aspirante a algún cargo. En ese sentido es que se busca reformar la Ley de Desarrollo Social del Estado de México y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios para evitar y sancionar el proselitismo, así como los sesgos políticos cuando se distribuyan los diversos programas de desarrollo social.

La implementación de políticas públicas enfocadas al impulso del desarrollo es vital para reducir las brechas de desigualdad en sus diferentes concepciones, por lo que es muy importante que estas se generen de la mejor forma posible sin injerencias oportunistas que se aprovechen de la vulnerabilidad de las personas.



“2023. Año del Septuagésimo Aniversario del reconocimiento del derecho al voto de las mujeres en México”

Se tiene que estar consciente que hay muchas definiciones de pobreza, la más utilizada es la llamada pobreza multidimensional que se calcula a partir de la información que el INEGI recaba cada dos años a través de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Una persona se encuentra en pobreza multidimensional cuando tiene al menos una carencia social y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.

Las carencias sociales se refieren a la falta de acceso a la salud, a la seguridad social, a la educación, a una vivienda, a servicios básicos en la vivienda y a la alimentación. En lo que hace a los ingresos, se definen dos canastas: la alimentaria básica y la ampliada que contempla otras necesidades adicionales. A partir del cálculo de la pobreza multidimensional se estima otro conjunto: el de pobreza multidimensional extrema. En este grupo se encontrarán quienes tengan tres o más carencias y tengan un ingreso tan bajo que, aunque lo dedicaran por completo a la adquisición de alimentos no podrían tener los nutrientes necesarios para una vida sana.¹

La última lectura de este indicador mostró que en 2020 se encontraba en pobreza multidimensional 43.9% de la población, 55.7 millones de personas, y en extrema 8.5%, equivalente a 10.9 millones de personas. El incremento en la carencia de acceso a la salud fue la que mostró un salto importante ese año, pasó de 16.2% de la población en 2018 a 28.2% en 2020.

En México existen un total de 46,8 millones de mexicanos en condiciones de pobreza, el 36,3% de la población total como determinó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en su último informe². La reducción de la pobreza en México comprobada por el Coneval apunta que el país redujo en 8.9 millones el número de pobres de 2020, año protagonizado por la pandemia de COVID, a 2022, pasando de los 55.7 millones de pobres a los 46.8.

¹ de, N. (2022). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). 2022 Nueva serie*. Inegi.org.mx. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2022/>

² *Pobreza en México | CONEVAL*. (2023). Coneval.org.mx. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>



“2023. Año del Septuagésimo Aniversario del reconocimiento del derecho al voto de las mujeres en México”

A pesar de la baja en las personas pobres, se detectó un incremento en las personas que declararon tener problemas económicos relacionados con la atención sanitaria, de un 16.2 por ciento de la población en 2018 a un 39.1 por ciento en 2022.

Ahora el porcentaje de pobreza en el Estado de México es de 0.8 puntos porcentuales mayor que el porcentaje nacional 41.9%, de acuerdo con el CONEVAL. Además, los datos del Colectivo Científico “México Como Vamos” 8 de cada 100 personas en la entidad están en pobreza extrema; es decir, que tienen más de tres carencias y obtienen ingresos por menos de 2174 pesos en zonas urbanas por persona o 1667 para zonas rurales (considerando los datos estimados por Coneval para abril de 2023).³

En suma, la revista jurídica Marcaje Legislativo se contabiliza más de dos millones de personas en rezago educativo, 161 mil tienen piso de tierra, 296 mil poseen un techo de materiales endebles y 774 mil 500 se encuentran en condiciones de hacinamiento. En el tema de acceso al agua potable 828 mil 400 familias no tienen acceso a esta, 3 mil ochocientos no poseen electricidad.

Como se reporta por diferentes centros y medios las condiciones de desigualdad es muy marcada en nuestra Entidad, por lo que las autoridades Estatales en su facultad legal de disminuir las brechas de desigualdad tienen la potestad de crear e implementar diferentes políticas de apoyo y atención a los diversos grupos que lo necesiten.

De acuerdo con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley de Desarrollo Social y la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, del Estado en sus diferentes artículos tienen la tarea de crear políticas y programas que generen las condiciones que aseguren el desarrollo social y el pleno disfrute de los derechos sociales.

³ Ricardo Alvarado Andalón. (2023, May 18). *El Estado de México en 2023: los retos económicos*. Mexicocomovamos.mx. <https://mexicocomovamos.mx/nexos/2023/05/el-estado-de-mexico-en-2023-los-retoseconomicos/#:~:text=Adem%C3%A1s%2C%20de%20cada%20100,Coneval%20para%20abril%20de%202023>).



“2023. Año del Septuagésimo Aniversario del reconocimiento del derecho al voto de las mujeres en México”

Dichos ordenamientos, así como los reglamentos y directrices de acciones establecen las formas en las que se deben de crear los programas hacia quien van dirigidos para poder disminuir las carencias sociales en sus diversas vertientes.

Ahora es importante mencionar que las actuaciones de los ejecutores de las políticas de desarrollo se alejan de los objetos de los programas cuando se decide exaltar la personalidad de algún funcionario, de un partido político o de una institución y con ello se confunde o en peores casos se amenaza a los receptores de los programas.

Esta no es una situación aislada y se muestra con mayor claridad en los procesos electorales donde se han caracterizado, con las “campañas sucias” que incluyen la intervención de los gobernantes. En este contexto, aumentan las posibilidades de que el acceso o la permanencia en los programas sociales se utilicen con fines político–electorales.

La literatura sobre clientelismo político en México confirma que la utilización de programas sociales con estos fines tiene una larga y fuerte tradición, y que esta práctica se ha modificado con el paso del tiempo, con una tendencia a la reducción de la coacción y una persistencia de acciones de compra de votos a cambio de acceder a programas sociales.⁴

Es importante mencionar que la presente iniciativa no busca atender los temas electorales cercanos a los comicios ya que estos cuentan con una regulación especial establecida por la Ley General en materia de Delitos Electorales, y el Código Electoral del Estado de México que hablan de la participación de los servidores públicos en la promoción del voto con uso de los programas en comento.

⁴ Hevia de la Jara, Felipe. (2010). Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progresa/Oportunidades en el sur de Veracruz. *Desacatos*, (34), 119-132. Recuperado en 26 de octubre de 2023, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2010000300008&lng=es&tlng=es.



“2023. Año del Septuagésimo Aniversario del reconocimiento del derecho al voto de las mujeres en México”

Lo que se persigue con esta propuesta de modificación es que las y los funcionarios mexiquenses eviten crear una constante confusión y promoción de una personalidad fuera de los tiempos electorales. Aquí encontramos un espacio gris donde muchos responsables de hacer llegar los apoyos ven la oportunidad de distorsionar con dichos, acciones o símbolos el nacimiento del programa y su finalidad. Esto se ha traducido en momentos donde las y los ciudadanos han sido convencidos de que los apoyos que reciben se deben a la magnificencia de un funcionario o la piedad otorgada por alguna institución pública.

La participación sesgada de los funcionarios al momento de brindar los recursos, servicios o insumos para erradicar la desigualdad genera un condicionamiento perverso que lleva a las personas beneficiarias a tomar decisiones plagadas de sesgos cognitivos que favorecen a un partido o a un personaje de la vida pública a costa de los recursos públicos.

Un sesgo cognitivo es una interpretación errónea sistemática de la información disponible que ejerce influencia en la manera de procesar los pensamientos, emitir juicios y tomar decisiones. El concepto de sesgo cognitivo fue introducido por los psicólogos israelíes Kahneman y Tversky en 1972.

En el campo de la psicología, así como la mercadotecnia encontramos un sin número de acciones donde se generan una serie de estímulos de bajo impacto para influenciar la toma de decisiones de los sujetos que se encuentran bombardeados por estos. Ejemplos precisos los encontramos en las campañas publicitarias que asocian un color con una festividad o una sensación, digamos el rojo y blanco con la navidad, Santa Claus y una marca de refresco de cola, los diamantes con el matrimonio, entre muchas otras campañas.

Si bien estos ejemplos se vuelven más claros cuando se acerca una festividad, al dar un paso atrás y revisar como se desarrollaron todos estos conceptos y permearon en el subconsciente del grueso de la población vemos que se generó una asociación entre el color, cierta información manipulada, el estado de ánimo y la recompensa que cumplió con las necesidades de la pirámide de Maslow, cumpliendo así la misión de relacionar un producto o personaje con una actividad o acción en particular.



“2023. Año del Septuagésimo Aniversario del reconocimiento del derecho al voto de las mujeres en México”

En el campo de los negocios y la libre competencia estas practicas tienen la función de posicionar un producto, un servicio o a una persona para maximizar las ganancias y este ejercicio se replica en el campo electoral.

Lo anterior no muestra un problema cuando él o la candidata busca posicionarse en la visión de las personas, el daño se da cuando estos por medio de funcionarios públicos comienzan a bombardear a las y los ciudadanos con mensajes constantes de condicionamiento sobre la emanación de los programas de desarrollo social y su finalidad. Es decir que los servidores públicos hacen uso de colores, imágenes, o lenguaje para asociar a los apoyos con una persona o un partido y en casos más extremos hace menciones directas en favor de otro actor o institución, para obtener su apoyo en un evento futuro.

Estamos conscientes que los recursos para la generación de los programas y políticas de desarrollo social son captados y distribuidos por la dirección correspondiente al gobierno en turno. También somos sabedores que las personas gobernantes cuentan con una trayectoria ideológica y política particular, que por medio del proceso democrático los llevó al poder, pero esto debe limitarse a diversos espacios del desarrollo de sus actividades, ya que no se gobiernan solo para sus electores sino para todos los habitantes de la entidad.

Bajo ese orden de ideas, se tiene la necesidad de incluir en la Ley de Desarrollo Social el principio de la neutralidad en función de delimitar de formar la clara el objeto de las políticas y programas sociales y evitar que estos se contaminen con actos de proselitismo inclusive fuera de los tiempos electorales. Esto en virtud que hoy vemos como servidores al momento de cumplir con su tarea de llevar los programas para beneficiar a las personas aprovechan el estado de ánimo positivo para promocionar a alguien o hacen uso del miedo para amenazar con la restricción del apoyo si no se cuenta con un respaldo en favor de alguna figura en particular.



“2023. Año del Septuagésimo Aniversario del reconocimiento del derecho al voto de las mujeres en México”

Debemos entender que no se puede dar la acción administrativa en favor de los intereses particulares de los administrados entre sí o los de éstos con respecto al interés general del que es portadora la propia administración, pues ello nos llevaría al absurdo de afirmar que la condición neutral de la administración impide la propia acción administrativa. En este ámbito con respecto al cual opera la neutralidad ha de ser necesariamente el de la acción de gobierno.

De acuerdo con el Doctor Francisco Manuel García Costa, investigador de la Universidad de Murcia, la neutralidad entrañaría la prohibición de la intervención de la Administración en el ámbito de la gobernación, es decir, la prohibición del carácter político de la Administración, de modo que ésta vendría obligada a respetar la elección de alternativas, tiempos y prioridades políticas que realice el Gobierno; supondría, la garantía de la sujeción de la burocracia al Gobierno, con independencia de la opción política que lo componga.

Para reforzar la propuesta se busca ampliar la conducta por la que puedan ser sancionados las o los servidores públicos que valiéndose de su función o en ejercicio de ésta, condicione los apoyos, haga proselitismo a favor de un partido político, institución, persona servidor público o cualquier persona física.

De acuerdo con la definición del Instituto Nacional Electoral el proselitismo es intentar inducir a las personas a cambiar su preferencia política en favor de otra⁵. Por lo que estas conductas realizadas por los servidores públicos para favorecer a un partido político es una falta ya determinada, pero deja un espacio en donde se permite la promoción a una persona que sea o no servidor público, así como institución, pervirtiendo de esta manera el objeto de los programas de apoyo y la percepción de la ciudadanía.

⁵ *Sistema Integral de Fiscalización*. (n.d.).

<https://portalanterior.ine.mx/archivos2/tutoriales/sistemas/ApoyoInstitucional/SIF/docs/glosarioTerminosFiscales.pdf>



“2023. Año del Septuagésimo Aniversario del reconocimiento del derecho al voto de las mujeres en México”

Basados en lo anterior, se propone evitar que se promocionen personas e instituciones por parte de los servidores públicos a nombre de los programas que son generados con los recursos de las y los mexiquenses.

Para fortalecer dicha sanción e inhibir este tipo de conductas se hace una remisión de dichas faltas a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios para que estas conductas sean consideradas como graves bajo el concepto de abuso de funciones. Lo anterior porque dicha conducta al igual que el abuso de funciones tiene la finalidad de ejercer atribuciones que no tengan conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios como es la promoción de un partido o una persona usando los programas sociales como base.

En Movimiento Ciudadano estamos en contra de la corrupción, del proselitismo ilegal, del abuso de funciones, el engañar a la ciudadanía, del hacer uso de los recursos de las personas para enaltecer la personalidad de algún megalómano irresponsable. La Bancada Naranja tiene el amplio compromiso por lograr la justicia social y erradicar la desigualdad de nuestro Estado y nuestros municipios por ello les presentamos la siguiente iniciativa.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración de esta Asamblea el siguiente proyecto de Decreto.

ATENTAMENTE

DIP. JUANA BONILLA JAIME

DIP. MARTÍN ZEPEDA HERNÁNDEZ



“2023. Año del Septuagésimo Aniversario del reconocimiento del derecho al voto de las mujeres en México”

PROYECTO DE DECRETO

La H.LXI Legislatura del Estado de México

Decreta:

ARTÍCULO PRIMERO Se adiciona la fracción XVII al artículo 10 y se reforma el primer párrafo de la Ley de Desarrollo Social del Estado de México a efecto de quedar de la siguiente manera:

CAPITULO I

PRINCIPIOS Y OBLIGACIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MATERIA DE DESARROLLO SOCIAL

Artículo 10. La política de Desarrollo Social se sujetará a los siguientes principios:

I. ... a VXI...

XVII.-Neutralidad: Las condiciones para evitar el proselitismo y delimitar el actuar de las autoridades y servidores públicos para no sesgar los objetivos de los programas y acciones de desarrollo social.

CAPITULO III

DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES

Artículo 68.- ...

Artículo 69.- Los recursos destinados al desarrollo social y combate a la pobreza no podrán ser utilizados para fines distintos a los establecidos.

El servidor público estatal o municipal, que valiéndose de su función o en ejercicio de ésta, condicione los apoyos, haga proselitismo a favor de un partido político, **institución, persona servidor público o cualquier persona física** y, en general contravenga las disposiciones de esta Ley, será sancionado de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado de México y Municipios y demás ordenamientos relativos, en el caso de ser servidor público federal, se deberá informar al órgano de control interno competente.



“2023. Año del Septuagésimo Aniversario del reconocimiento del derecho al voto de las mujeres en México”

ARTÍCULO SEGUNDO: Se reforma el artículo 58 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios a efecto de quedar de la siguiente manera:

SECCIÓN QUINTA DEL ABUSO DE FUNCIONES

Artículo 58. Incurrirá en abuso de funciones la persona servidora o servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para si o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público; así como cuando realiza por si o a través de un tercero, alguna de las conductas descritas en el artículo 27 Sexies, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México **y del artículo 69 de la de Ley de Desarrollo Social del Estado de México.**

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. Publíquese el presente Decreto en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno".

ARTÍCULO SEGUNDO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno".

Lo tendrá entendido la Gobernadora del Estado, haciendo que se publique y se cumpla.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en la Ciudad de Toluca de Lerdo, capital del Estado de México, a los días del mes de del año 2023.