La que suscribe ***Senadora Claudia Esther Balderas Espinoza***, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, en ejercicio del derecho que me confieren los artículos 71 fracción II y 73 fracción XXVIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 8 fracción I, 164 numeral 1 y 2, 169, 172 y demás aplicables del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Soberanía, la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se modifican las fracciones IV y V, y se adiciona la fracción VI al artículo 28; y se adiciona un párrafo a los artículos 74 y 79 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; así como se modifica y adiciona un último párrafo al artículo 2-A y 25 de la Ley de Coordinación Fiscal al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Nuestro país, cuenta con una organización territorial establecida en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que como en la mayoría de los países del mundo, nos define como un Estado federal que se gobierna bajo la forma de una república, teniendo como base de su división territorial, organización política y administrativa, al municipio libre. [1]

Los 2 mil 459 municipios que integran la república mexicana se distribuyen en 32 entidades federativas, de las cuales, la que tiene un mayor número de municipios es el estado de Oaxaca con 570; por el contrario, los estados con menos municipios son: Baja California y Baja California Sur, con 5 municipios; siendo la Ciudad de México capital nacional y sede de los poderes de la unión.

Todos dependen de la política económica establecida en nuestro país, para lograr su desarrollo y subsistencia; misma que puede ser definida como las acciones que el gobierno emprende para incluir o conducir la economía hacia determinados objetivos y metas. La cual se integra de dos partes esenciales: la política fiscal y la monetaria; que a su vez comprenden sus propios componentes y diversos instrumentos para concretar los objetivos y metas correspondientes.

Siendo la política fiscal, la encargada de coadyuvar a crear las condiciones adecuadas para el incremento del empleo y la producción; o bien, si fuera necesario actúa para contrarrestar las distorsiones en los mercados, lo que se refiere a lograr la estabilidad de precios y controlar la inflación. Además, mediante las políticas de ingreso y gasto, el Estado puede actuar para favorecer la distribución del ingreso, o compensar los efectos de la concentración económica.

---

[1] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf

A manera de ejemplo, la exigencia de un impuesto al consumo de bienes y servicios demandados por los estratos de mayores ingresos, o bien tasas mayores sobre el Impuesto Sobre la Renta para elevados niveles de ingreso y exenciones para los más bajos, pueden lograr una cierta redistribución del ingreso; y lo mismo ocurre con el cobro de ciertos derechos y tarifas diferenciadas de servicios públicos, por ejemplo las tarifas eléctricas sesgados a favor de algunos sectores económicos (industria maquiladora) o grupos sociales (los de menores ingresos), que buscan propiciar la redistribución del ingreso.

En contrapartida, los mayores ingresos así obtenidos o de otras fuentes de financiamiento pueden canalizarse a la provisión de bienes públicos, con el objetivo de redistribuir el ingreso; por ejemplo, mediante la atención de la demanda de educación y salud de grupos de bajos ingresos, que no pueden adquirir los mismos en el mercado.

Resulta por tanto importante, que comprendamos cómo funciona la política económica de nuestro país, ya que es la base que tomaremos para entender la reforma planteada en la presente iniciativa, la cual busca propiciar el desarrollo equitativo y justa distribución de los ingresos de la federación, para disminuir prioritariamente en los municipios que presenten mayores índices de pobreza y rezago social, entendidas también como aquellas demarcaciones en las que se presentan carencias en el acceso a los servicios básicos, necesarios para lograr el bienestar y correcto desarrollo de su población. Por lo que el estudio de las Finanzas Públicas comprende también el análisis de los impactos políticos y sociales de los ingresos y gastos públicos en la federación, los estados y municipios.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y con base en la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se dio a conocer la evolución de la pobreza correspondiente a los años 2010-2016 a nivel nacional, que conforme a cada entidad federativa y municipios; siendo medida la dimensión de la pobreza con base en lo establecido por la Ley de General de Desarrollo Social, la cual incluye los siguientes indicadores:

a) El ingreso de los hogares;

b) las carencias sociales en materia de educación, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación, y

c) el grado de cohesión social. Por lo cual que una persona se encuentra en *situación de pobreza* cuando tiene al menos una carencia social y si su ingreso es insuficiente para adquirir los bines y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias; y en *pobreza extrema* cuando tiene tres o más carencias sociales, de seis

posibles y, además, su ingreso total es menor que la línea de bienestar mínimo; situación equivalente a que disponen de un ingreso tan bajo, que aún si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podrían acceder a aquellos que componen la canasta básica; por el contrario la misma fue recientemente ampliada con la inclusión de 17 nuevos productos y el aumento histórico del salario mínimo como medida para que los mexicanos podamos garantizar nuestra salud y buena alimentación.

Resultando de los indicadores para medir la pobreza y rezago social, se estima que desde el año 2008 al 2016 la pobreza aumento en 3.9 millones de personas a nivel nacional, llegando al 43.6% lo que equivale a 53.4 millones de personas, significando que 4 de cada 10 habitantes se encuentra en esta condición; por otra parte, el 7.6% equivalente a 9.4 millones de personas se encuentran en situación de Pobreza Extrema. Mientras que la población con un ingreso inferior a la Línea de Bienestar mínimo fue de 17.5%, lo que significa que 21.4 millones de personas no podían comprar la canasta básica alimentaria al mes.

Además que conforme al Índice de rezago social, donde se especifica las carencias que sufren la población para el año 2016; se estableció que el 17.4 % presenta un rezago educativo; el 15.5% carece de acceso a servicios de salud; el 55.8% carece de acceso a la seguridad social; el 12.0% padece de carencias por la calidad y espacios de la vivienda; el 19.3% presenta carencias para el acceso a los servicios básicos de vivienda y el 20.1% en cuanto a carencias por el acceso a la alimentación adecuada. [2]

Por entidad federativa, algunos de los estados redujeron en cierta medida su grado de pobreza, pero donde lamentablemente aumento fueron en 5 entidades que concentran la mayor población en situación de pobreza siendo estas: Veracruz (de 58.0% en 2014 a 62.2% en 2016), Oaxaca (de 66.8% en 2014 a 70.4% en 2016), Tabasco (de 49.6% en 2014 a 50.9% en 2016), Chiapas (de 76.2% en 2014 a 77.1% en 2016) y Campeche (de 43.6% en 2014 a 43.8% en 2016).

En nuestro país la población que recibe menos ingresos y carece de más servicios básicos, son la población rural e indígena, siendo que para el 2016 el porcentaje de la población en situación de pobreza en zonas rurales llego al 58.2% y para la población hablante de lengua indígena en situación de pobreza, alcanzo el 77.6%. Al mismo tiempo que ven mayormente vulnerado su derecho a la alimentación, ya que no cuentan con los recursos económicos suficientes para comprar alimentos adecuados.

[2] https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx Consultado el 21/02/19

A nivel municipal con base en datos del CONEVAL, para el año 2015 en total 190 municipios tenían porcentajes mayores al 95% de personas en situación de pobreza, pero solo en 15 se presentaron los mayores porcentajes, siendo los siguientes:

> Santos Reyes Yucuná, Oaxaca (99.9%); Santa María Zaniza, Oaxaca (99.7%); Aldama, Chiapas (99.5%); Chanal, Chiapas (99.5%); San Juan Cancuc, Chiapas (99.5%); San Andrés Duraznal, Chiapas (99.4%); San Juan Ozolotepec, Oaxaca (99.4%); Nicolás Ruíz, Chiapas (99.3%); Coicoyán de las Flores, Oaxaca (99.3%); San Simón Zahuatlán, Oaxaca (99.3%); Cochoapa el Grande, Guerrero (99.3%); Santo Domingo Ozolotepec, Oaxaca (99.3%); Chalchihuitán, Chiapas (99.2%); Santiago Tlazoyaltepec, Oaxaca (99.2%) y San Miguel Tilquiápam, Oaxaca (99.1%).

En cuanto a los municipios por número de personas que se encuentran en situación de pobreza resaltan:

> Ecatepec de Morelos, Estado de México (786,843); Puebla, Puebla (699,016), Iztapalapa, Ciudad de México (665,408); León, Guanajuato (522,736); Tijuana, Baja California (499,136); Chimalhuacán, Estado de México (483,845); Acapulco de Juárez, Guerrero (436,947); Toluca, Estado de México (413,281), Ciudad Juárez, Chihuahua (396,882); Nezahualcóyotl, Estado de México (393,721); Zapopan, Jalisco (382,961); Guadalajara, Jalisco (370,890); Gustavo A. Madero, Ciudad de México (344,966), Naucalpan de Juárez, Estado de México (325,179) y Morelia, Michoacán de Ocampo (319,068).

Asimismo, en total 32 municipios registraron porcentajes mayores al 70% de personas en situación de pobreza extrema y de los cuales 15 de ellos prestan los mayores niveles siendo los siguientes:

> Santos Reyes Yucuná, Oaxaca (97.4%); Cochoapa el Grande, Guerrero (87.7%); Santiago Nuyoó, Oaxaca (83.8%); San Simón Zahuatlán, Oaxaca (83.5%); Santiago Amoltepec, Oaxaca (83.1%); Coicoyán de las Flores, Oaxaca (82.8%); Chalchihuitán, Chiapas (79.7%); Santiago Ixtayutla, Oaxaca (78.4%); San Juan Cancuc, Chiapas (77.6%); San Martín Peras, Oaxaca (77.3%); Santa María Zaniza, Oaxaca (77.3%); San Bartolomé Ayautla, Oaxaca (77.0%); Huautepec, Oaxaca (77.0%); Chenalhó, Chiapas (76.9%); Metlatónoc, Guerrero (76.9%).

En cuanto a los municipios por número de personas que se encuentran en situación de pobreza extrema resaltan:

> Acapulco de Juárez, Guerrero (93,513); Chilón, Chiapas (90,526); Ecatepec de Morelos, Estado de México (90,438); Ocosingo, Chiapas (75,917); Chimalhuacán, Estado de México (72,174); Puebla, Puebla (64,586); Chamula, Chiapas (55,745);

Toluca, Estado de México (55,389); Tila, Chiapas (52,809); Tapachula, Chiapas (48,556); Tuxtla Gutiérrez, Chiapas (46,999); Morelia, Michoacán de Ocampo (45,390); Ixtapaluca, Estado de México (44,280); Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México (42,778) y Palenque, Chiapas (42,212).

La distinción territorial de la pobreza a nivel municipal permite identificar tres zonas de aglomeración de municipios con bajos porcentajes de población en situación de pobreza: el noroeste (Sonora), noreste (Coahuila-Nuevo León) y la zona Centro Sur, Centro Norte y Occidente. Por otro lado, el conjunto de municipios con altos porcentajes de población en situación de pobreza se observa en la región Sur-Sureste (Chiapas-Oaxaca-Puebla-Veracruz).

En cuanto a la pobreza extrema, la distribución territorial de los municipios sigue un patrón espacial similar al indicador de pobreza. En el Norte hay tres conjuntos de municipios con porcentajes bajos de pobreza (Sonora-Chihuahua-Coahuila-Nuevo León) y en el Centro-Occidente solo una (Ciudad de México-Querétaro-Tlaxcala,-Morelos-Jalisco). Los municipios con altos porcentajes se ubican en los estados de Oaxaca, Chiapas, Veracruz-Puebla y Yucatán.

De los 874 municipios clasificados mayoritariamente como pueblos originarios, 194 (22% del total) registraron en 2015 porcentajes mayores a 50% de población en situación de pobreza extrema. Y respecto de aquellos en los que no se registró población indígena, solo dos municipios (6% del total) registraron porcentajes mayores a 50% de población en situación de pobreza extrema.

De igual forma, en el país hay 59 zonas metropolitanas que agrupan a 367 municipios. De ellos, 144 (39% del total) tuvieron más del 50% de su población en situación de pobreza. La mayoría de estos municipios pertenecen a los estados de México, Puebla, Tlaxcala y Veracruz. Especificando que los municipios que conforman las zonas metropolitanas del país, el porcentaje de pobreza extrema no superó el 30%.

Sin embargo, porcentajes superiores de 20% se registran en los municipios urbanos de los estados de Chiapas, México, Oaxaca, Puebla y Veracruz. [3]

Con lo que gracias a esta información y los múltiples indicadores que deben ser actualizados cada año, se podría contribuir con el fortalecimiento de la política social mediante la equitativa distribución del presupuesto y asignaciones que la federación otorga a los estados y municipios para cumplir con sus objetivos, principalmente enfocados a reducir los índices de pobreza y carencias de servicios básicos de la población

[3] https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx Consultado el 26/02/19

en aquellos que presenten mayores índices de pobreza, así como la generación de empleos bien remunerados para lograr su bienestar.

Por lo que en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), aprobado para cada año de ejercicio, es el documento de la política pública elaborado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público en el que se describen la cantidad, forma de distribución y destino de los recursos públicos de los tres poderes, de los organismos autónomos, así como las transferencias a los gobiernos estatales y municipales.

Su elaboración, presenta de manera ordenada y sistemática la información sobre gasto público, divididos en: Gasto No Programable, destinado a la deuda pública, las participaciones a entidades federativas y municipios; y Programable que se refiere al que soporta la operación de las instituciones del gobierno federal para que estas proporcionen servicios como educación, salud, carreteras o las relaciones con otros países.

Estas disposiciones están contempladas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que además refiere en su artículo 28 que el PEF deberá ser presentado y aprobado cuando menos con 5 clasificaciones: Administrativa, funcional y programática, económica, geográfica y de género; por tanto que si bien se contemplan clasificaciones económicas, no se prevé una clasificación que este encaminada a cuidar el bienestar de nuestra población, en específico tomando en cuenta como lo propongo en esta iniciativa, que se contemple una nueva clasificación denominada de bienestar que agrupará previsiones de gasto con base en el aumento poblacional, situación de pobreza y rezago social por área geográfica; conforme a los indicadores y recomendaciones del CONEVAL para las entidades federativas, en su caso municipios y alcaldías, y regiones del país, donde se presenten mayores carencias e índices de pobreza.

Por lo cual que de la misma forma es importante dotar de mayores recursos a cada municipio, ya que los mismos disponen de sus finanzas públicas con el objeto de lograr una adecuada, eficiente y segura operación económica; y a su vez determina su Hacienda Pública, la cual hace referencia al conjunto de recursos financieros y patrimoniales que dispone el gobierno local para la realización de sus fines.

Este sistema hacendario de los municipios está constituido por un conjunto de normas, tanto legales como administrativas, que reglamentan la recaudación de sus recursos públicos, así como las normas que rigen el destino de estos recursos. En el artículo 115, fracción IV de la Constitución, se determina que los municipios son los responsables de administrar libremente su hacienda, la cual se integra generalmente por: Patrimonio propio, bienes muebles e inmuebles, contribuciones e ingresos, participaciones federales (Ramo 28), aportaciones (Ramo 33) e ingresos extraordinarios y el Ramo 23 de Provisiones Salariales y Económicas.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las aportaciones federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33), es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de: Educación, Salud, Infraestructura básica, Fortalecimiento y seguridad pública, Programas alimenticios y de asistencia social e Infraestructura educativa. Los cuales se consideran en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), donde se establecen aportaciones federales para distintos Fondos, encaminados a cumplir con los rubros que se mencionaron anteriormente.

De acuerdo con información del diario El Economista, los recursos del Ramo 33 que en su definición son completamente para los municipios son: los Fondos de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (Fortamun) y de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que en su conjunto representan más de una quinta parte de los recursos proyectados para las aportaciones federales del presente año.[4]

Cabe señalar que, en términos reales, ambos fondos presentan crecimientos importantes, en comparación con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2018, del 7.4% cada uno. Siendo las entidades que registraron mayores ingresos en los FAIS, en relación con el PEF 2018, son: Baja California Sur (28.8% real), Colima (23.1%), Baja California (19.6%), Coahuila (13.2%) y Morelos (12.8%); el más bajo pertenece a Puebla, con 4.5 por ciento; cuyo propósito principal es el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien a la población que habita en zonas con rezago social. Que como se especificó anteriormente, el estado de Puebla que pertenece a la región sur del país presenta porcentajes altos de población en situación de pobreza en sus municipios, pero por el contrario es una de las entidades con el ingreso más bajo otorgado por la federación.

Por su parte, en el Fortamun, las variaciones reales oscilan entre 6.9 y 9.3 por ciento; el cual da prioridad al cumplimiento de obligaciones financieras, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales y al mantenimiento de infraestructura, principalmente. En términos reales se define que los beneficiados en Fortamun son las demarcaciones del Estado de México, la capital del país y Veracruz, y en el FAIS, Chiapas, Veracruz y Oaxaca. Resaltando que ningún estado registra en el PEF 2019 disminuciones, siendo la variación mas baja de 4.5 por ciento.

[4] https://www.eleconomista.com.mx/estados/Aumento-en-Ramo-33-es-insuficiente-para-municipios-especialistas-20181219-0013.html Consultado el 19/02/2019

Muestra clara de que se puede aumentar el presupuesto por territorio donde se presenten graves carencias para satisfacer las necesidades básicas de nuestras familias.

En cuanto al Ramo 28 de las Participaciones a entidades federativas y municipios, contiene los recursos correspondientes a las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos que se asignan a las entidades federativas y los municipios en los términos establecidos por la LCF y los convenios de adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos. Siendo el activo mas recurrido por los estados y municipios como fuente de pago para servir a la deuda a largo plazo.

Cabe aclarar que los ingresos municipales, son los recursos financieros que percibe el municipio, a través de su tesorería, por el cobro de conceptos estipulados en su Ley de Ingresos o por medio de convenios o decretos establecidos. Por su origen, estos ingresos pueden ser: Ordinarios, los que se perciben en forma constante y regular durante el año y extraordinarios, percibidos para satisfacer necesidades imprevistas, como lo son emergencias o epidemias.

La base de la autonomía local reside no sólo en disponer de atribuciones, sino también en contar con los recursos financieros adecuados para hacerlas efectivas; los que obtienen como ya lo expusimos de diversas modalidades de financiamiento, siendo fundamentalmente el impuesto al predial como la base de los ingresos propios de los municipios; además de que existe un sistema de participaciones y aportaciones producto del sistema federal mexicano.

Otros medios por los cuales los municipios y alcaldías pueden obtener ingresos son de: fondos y programas federales; provenientes de organismos de cooperación internacional; por acuerdos con otras ciudades extranjeras y de los subsidios otorgados por los estados o la federación.

De acuerdo con publicaciones del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, refieren que los subsidios a los municipios son aquellos recursos que el gobierno federal otorga a través de los programas federales, diseñados para para contribuir al cumplimiento de los objetivos planteados en el Proyecto de Nación que se emprende para fomentar el desarrollo de las actividades sociales o económicas prioritarias para nuestra población. [5]

Para acceder a ellos, los municipios deben seguir un proceso para gestión, uso y comprobación de los recursos y con ello poder incrementar las posibilidades de aceptación de los proyectos por parte de las dependencias encargadas de su gestión.

[5] https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/390960/Gu_as_Programas_Federales_Marco_Juridico_1.pdf Consultado el 15 de enero de 2019.

Pese a ello los municipios no cuentan con los suficientes recursos y tienen deudas en sus finanzas desde gobiernos pasados lo que dificulta el cumplir con las demandas sociales y la prestación de servicios básicos para la población, además de disminuir el desarrollo económico y de bienestar común.

Por lo que es de considerarse, que la distribución de recursos debería tomar en cuenta primeramente a aquellos municipios o entidades que presenten mayores niveles de pobreza, rezago social y densidad poblacional; con el finde que obtengan de manera prioritaria de la federación o de los estados en su caso, los recursos necesarios para hacer frente a las necesidades primordiales que a la fecha no han sido atendidas, proyectando con ello una disminución en la pobreza de su población y mejora de su bienestar.

Además de recalcar que en base a los principales hallazgos de la evaluación de la política de desarrollo social para el año 2018, elaborado por el CONEVAL; el cual realiza un comparativo de la información y de lo que se ha hecho bien y mal; sugiere que se perfeccionen las estrategias de coordinación para la reducción de pobreza que llevan a cabo los gobiernos, federal y locales. Trabajando cada vez más en una planeación enfocada en la atención del cumplimiento progresivo de los derechos sociales, para contar en un futuro cercano con un país con grupos sociales diversos, pero con oportunidades similares de tener éxito en lo económico y social. Además de los instrumentos presupuestarios tradicionales, deben contar con estrategias de nivelación, inclusión y de acción afirmativa, en casos concretos y en tiempos específicos, podrían acelerar la existencia de un punto de partida igual para toda la población. [6]

Así como para contar con una ruta que priorice el acceso efectivo a los presupuestos para hacer efectivos los derechos sociales y la reducción de pobreza con indicadores adecuadamente definidos, reforzando las estrategias de coordinación entre dependencias y entre órdenes de gobierno. De esta forma se podrá tener un gasto más efectivo y eficiente que examine críticamente las principales necesidades a nivel federal estatal, y municipal fundamentalmente ya que es el núcleo de la división territorial de nuestro país, y donde se puede disminuir principalmente la situación de pobreza en la que vive un poco más del 40% de nuestra población.

Por tanto, es que el objetivo y finalidad de la presente iniciativa se fundamenta en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico en los artículos: Artículo 25. Establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el

[6] https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS_2018_principales_hallazgos.aspx
Consultado el 26/02/19

pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

Además de velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

En cuanto al artículo 26, precisa que el estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

De igual forma su inciso C. fundamenta que el estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que tendrá a su cargo la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, y para lo cual podrá emitir recomendaciones, estableciendo las formas de coordinación con las autoridades de los tres niveles de gobierno.

En cuanto al artículo 115, como ya lo mencionamos establece como base de división territorial de nuestro país al municipio libre, especificando: su patrimonio, los servicios públicos que presenta directamente o por parte del estado al que pertenezcan, disponer libremente de su hacienda formada por los rendimientos de los bienes, contribuciones, ingresos que se le asignen por las legislaturas locales y las participaciones federales; que se le otorgan como cada año para cumplir con sus facultades, con la prestación de los servicios públicos y servicios que garanticen el bienestar de la población que reside en su territorio.

Y conforme a la fracción II del artículo 116 de la Constitución, especifica que las legislaturas de los estados aprobaran anualmente el presupuesto de egresos, donde por ende se encuentran los recursos que también son otorgados a los municipios y por lo cual con base en la modificación planteada deberán tomar como referencia para la distribución de los recursos.

Por lo anterior planteado y con base en las facultades constitucionales que otorga al congreso para legislar en la materia de esta modificación propuesta; se especifican y hacen referencia para su mayor comprensión de conformidad al artículo 73, fracciones: XXIX-D. Se faculta para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios y la fracción XXIX-W. Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25.[7]

Al igual que con el objetivo de facilitar el entendimiento de las modificaciones y adiciones al texto normativo objeto de la presente iniciativa, se desarrolla el siguiente cuadro comparativo:

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA	
TEXTO VIGENTE	**PROPUESTA**
Artículo 28.- El proyecto de Presupuesto de Egresos se presentará y aprobará, cuando menos, conforme a las siguientes clasificaciones: I. a III. ... IV. La geográfica, que agrupa a las previsiones de gasto con base en su destino geográfico, en términos de entidades federativas y en su caso municipios y regiones, y V. La de género, la cual agrupa las previsiones de gasto con base en su destino por género, diferenciando entre mujeres y hombres. **(Sin correlativo)**	**Artículo 28.-** El proyecto de Presupuesto de Egresos se presentará y aprobará, cuando menos, conforme a las siguientes clasificaciones: I. a III. ... IV. La geográfica, que agrupa a las previsiones de gasto con base en su destino geográfico, en términos de entidades federativas y en su caso municipios y regiones**.** V. La de género, la cual agrupa las previsiones de gasto con base en su destino por género, diferenciando entre mujeres y hombres**, y** **VI. La de bienestar, que agrupa previsiones de gasto con base en el aumento poblacional, situación de pobreza y rezago social por área geográfica; conforme a indicadores del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, para las entidades federativas, en su caso municipios y alcaldías, y las regiones del país.**
CAPÍTULO VI **De los Subsidios, Transferencias y Donativos** **Artículo 74.-** El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, autorizará la ministración de los subsidios y transferencias que con cargo a los presupuestos de las dependencias y, en su caso de las entidades, se aprueben en el Presupuesto de Egresos. La Secretaría podrá reducir, suspender o terminar la ministración de subsidios y transferencias cuando las dependencias y	**CAPÍTULO VI** **De los Subsidios, Transferencias y Donativos** **Artículo 74.-** El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, autorizará la ministración de los subsidios y transferencias que con cargo a los presupuestos de las dependencias y, en su caso de las entidades, se aprueben en el Presupuesto de Egresos. La Secretaría podrá reducir, suspender o terminar la ministración de subsidios y transferencias cuando las dependencias y

[7] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf.

entidades no cumplan lo establecido en esta Ley, informando a la Cámara de Diputados y tomando en cuenta la opinión de la misma en el destino de los recursos correspondientes.	entidades no cumplan lo establecido en esta Ley, informando a la Cámara de Diputados y tomando en cuenta la opinión de la misma en el destino de los recursos correspondientes.
(Sin correlativo)	**Para la ministración de subsidios y transferencias a las Entidades, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría, privilegiaran a los que presenten mayores índices de pobreza o rezago social. Conforme a indicadores y recomendaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.**
Los titulares de las dependencias y entidades, con cargo a cuyos presupuestos se autorice la ministración de subsidios y transferencias, serán responsables, en el ámbito de sus competencias, de que éstos se otorguen y ejerzan conforme a las disposiciones generales aplicables. Las dependencias podrán suspender las ministraciones de recursos a los órganos administrativos desconcentrados o a las entidades, cuando éstos no cumplan con las disposiciones generales aplicables. Las dependencias que suspendan la ministración de recursos deberán informarlo a la Secretaría.	Los titulares de las dependencias y entidades, con cargo a cuyos presupuestos se autorice la ministración de subsidios y transferencias, serán responsables, en el ámbito de sus competencias, de que éstos se otorguen y ejerzan conforme a las disposiciones generales aplicables. Las dependencias podrán suspender las ministraciones de recursos a los órganos administrativos desconcentrados o a las entidades, cuando éstos no cumplan con las disposiciones generales aplicables. Las dependencias que suspendan la ministración de recursos deberán informarlo a la Secretaría.
Artículo 79.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, con base en el Presupuesto de Egresos y sujetándose en lo conducente a los artículos 74 a 78 de esta Ley, determinará la forma y términos en que deberán invertirse los subsidios que otorgue a las entidades federativas, a los municipios y, en su caso, a los sectores social y privado.	**Artículo 79.-** El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, con base en el Presupuesto de Egresos y sujetándose en lo conducente a los artículos 74 a 78 de esta Ley, determinará la forma y términos en que deberán invertirse los subsidios que otorgue a las entidades federativas, a los municipios**, alcaldías y**, en su caso, a los sectores social y privado.
(Sin correlativo)	**Para la otorgación, forma y términos en que se deberán invertir los subsidios; se privilegiara a aquellos sectores sociales de los municipios y alcaldías que presenten mayores índices de pobreza y rezago social. Conforme a indicadores y recomendaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.**
Los beneficiarios a que se refiere el presente artículo deberán proporcionar a la Secretaría la información que se les solicite sobre la aplicación que hagan de los subsidios.	Los beneficiarios a que se refiere el presente artículo deberán proporcionar a la Secretaría la información que se les solicite sobre la aplicación que hagan de los subsidios.
LEY DE COORDINACIÓN FISCAL	
TEXTO VIGENTE	**PROPUESTA**

Artículo 2-A.- En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los municipios o alcaldías, en la forma siguiente: **I a III. ...** Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos. Las cantidades que correspondan a los municipios en los términos de las fracciones I y II, se pagarán por la Federación directamente a dichos municipios. La fórmula del Fondo de Fomento Municipal no será aplicable en el evento de que en el año que se calcula, el monto de dicho Fondo sea inferior al obtenido en el año 2013. En dicho supuesto, la distribución se realizará en relación con la cantidad efectivamente generada en el año que se calcula y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido del Fondo de Fomento Municipal en el 2013.	**Artículo 2-A.-** En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los municipios o alcaldías, en la forma siguiente: **I a III. ...** Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos. Las cantidades que correspondan a los municipios en los términos de las fracciones I y II, se pagarán por la Federación directamente a dichos municipios. La fórmula del Fondo de Fomento Municipal no será aplicable en el evento de que en el año que se calcula, el monto de dicho Fondo sea inferior al obtenido en el año 2013. En dicho supuesto, la distribución se realizará en relación con la cantidad efectivamente generada en el año que se calcula y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido del Fondo de Fomento Municipal en el 2013. **Para los efectos del otorgamiento de las cantidades que les correspondan a los municipios o alcaldías, y de las que hace mención el presente artículo; la federación y los estados privilegiaran a aquellos que presenten mayores índices de pobreza o rezago social. Conforme a indicadores y recomendaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.**
(Sin correlativo)	
CAPÍTULO V **De los Fondos de Aportaciones Federales.** **Artículo 25.-** Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes: I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo; II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;	**CAPÍTULO V** **De los Fondos de Aportaciones Federales.** **Artículo 25.-** Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, **los Municipios y las Alcaldías** en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados y en su caso, de los Municipios **y Alcaldías,** condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes: I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo; II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; V. Fondo de Aportaciones Múltiples. VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo. El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo será administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la transferencia de los recursos de dicho Fondo se realizará en los términos previstos en el artículo 26-A de esta Ley.	IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; V. Fondo de Aportaciones Múltiples. VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo. El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo será administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la transferencia de los recursos de dicho Fondo se realizará en los términos previstos en el artículo 26-A de esta Ley.
(Sin correlativo)	**Para la designación de las aportaciones federales, que con cargo a los Fondos se otorguen a las Entidades, y en su caso a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; se deberá privilegiar a aquellos que presenten mayores índices de pobreza o rezago social. Conforme a indicadores y recomendaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.**

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta Honorable Cámara de Senadores el siguiente:

DECRETO

PRIMERO. – Se modifican las fracciones IV y V, así como se adiciona la fracción VI al artículo 28 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 28.- El proyecto de Presupuesto de Egresos se presentará y aprobará, cuando menos, conforme a las siguientes clasificaciones:

I. a III. ...

IV. La geográfica, que agrupa a las previsiones de gasto con base en su destino geográfico, en términos de entidades federativas y en su caso municipios y regiones**.**

V. La de género, la cual agrupa las previsiones de gasto con base en su destino por género, diferenciando entre mujeres y hombres**, y**

VI. La de bienestar, que agrupa previsiones de gasto con base en el aumento poblacional, situación de pobreza y rezago social por área geográfica; conforme a indicadores del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, para las entidades federativas, en su caso municipios y alcaldías, y las regiones del país.

SEGUNDO. -Se adiciona un segundo párrafo y se recorren los subsecuentes, del artículo 74 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

CAPÍTULO VI

De los Subsidios, Transferencias y Donativos

Artículo 74.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, autorizará la ministración de los subsidios y transferencias que con cargo a los presupuestos de las dependencias y, en su caso de las entidades, se aprueben en el Presupuesto de Egresos. La Secretaría podrá reducir, suspender o terminar la ministración de subsidios y transferencias cuando las dependencias y entidades no cumplan lo establecido en esta Ley, informando a la Cámara de Diputados y tomando en cuenta la opinión de la misma en el destino de los recursos correspondientes.

Para la ministración de subsidios y transferencias a las Entidades, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría, privilegiaran a los que presenten mayores índices de pobreza o rezago social. Conforme a indicadores y recomendaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Los titulares de las dependencias y entidades, con cargo a cuyos presupuestos se autorice la ministración de subsidios y transferencias, serán responsables, en el ámbito de sus competencias, de que éstos se otorguen y ejerzan conforme a las disposiciones generales aplicables.

Las dependencias podrán suspender las ministraciones de recursos a los órganos administrativos desconcentrados o a las entidades, cuando éstos no cumplan con las disposiciones generales aplicables. Las dependencias que suspendan la ministración de recursos deberán informarlo a la Secretaría.

TERCERO. - Se adiciona un segundo párrafo y se recorren los subsecuentes, del artículo 79 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 79.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, con base en el Presupuesto de Egresos y sujetándose en lo conducente a los artículos 74 a 78 de esta Ley, determinará la forma y términos en que deberán invertirse los subsidios que otorgue a las entidades federativas, a los municipios**, alcaldías** y, en su caso, a los sectores social y privado.

> **Para la otorgación, forma y términos en que se deberán invertir los subsidios; se privilegiara a aquellos sectores sociales de los municipios y alcaldías que presenten mayores índices de pobreza y rezago social. Conforme a indicadores y recomendaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.**

Los beneficiarios a que se refiere el presente artículo deberán proporcionar a la Secretaría la información que se les solicite sobre la aplicación que hagan de los subsidios.

CUARTO. - Se modifica y adiciona un último párrafo al Artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

Artículo 2-A.- En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los municipios **o alcaldías**, en la forma siguiente:

I a III. ...

Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos.

Las cantidades que correspondan a los municipios en los términos de las fracciones I y II, se pagarán por la Federación directamente a dichos municipios.

La fórmula del Fondo de Fomento Municipal no será aplicable en el evento de que en el año que se calcula, el monto de dicho Fondo sea inferior al obtenido en el año 2013. En dicho supuesto, la distribución se realizará en relación con la cantidad efectivamente generada en el año que se calcula y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido del Fondo de Fomento Municipal en el 2013.

> **Para los efectos del otorgamiento de las cantidades que les correspondan a los municipios o alcaldías, y de las que hace mención el presente artículo; la federación y los estados privilegiaran a aquellos que presenten mayores índices de pobreza o rezago social. Conforme a indicadores y recomendaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.**

QUINTO. - Se modifica y adiciona un último párrafo al artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

CAPÍTULO V

De los Fondos de Aportaciones Federales

Artículo 25.- Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados**, los Municipios y las Alcaldías** en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados y en su caso, de los Municipios **y Alcaldías,** condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;
II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.

El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo será administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la transferencia de los recursos de dicho Fondo se realizará en los términos previstos en el artículo 26-A de esta Ley.

Para la designación de las aportaciones federales, que con cargo a los Fondos se otorguen a las Entidades, y en su caso a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; se deberá privilegiar a aquellos que presenten mayores índices de pobreza o rezago social. Conforme a indicadores y recomendaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

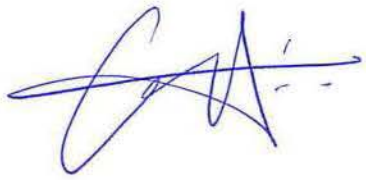
TRANSITORIO

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

Segundo. - El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, deberá remitir cada año a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, y a las legislaturas locales; un informe detallado con las estimaciones de la población que se encuentra en situación de pobreza y rezago social; para la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación y Presupuestos de Egresos Locales, respectivamente.

Dado en el salón de sesiones del Senado de la República, a los 5 días del mes de marzo de 2019.

A T E N T A M E N T E.



AV. PASEO DE LA REFORMA No. 135, HEMICICLO NIVEL 04, OFICINA 19, COL. TABACALERA, ALCALDÍA CUAUHTÉMOC, C.P. 06030, CIUDAD DE MÉXICO
TEL./DIR. 5345 3333, CONMUTADOR 5345 3000, EXTS. 3317 / 3333, claudia.balderas@senado.gob.mx