

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 33 APARTADO A DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL Y SE REFORMA EL ARTÍCULO 37 DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL.

LOS SUSCRITOS MARTHA GUERRERO SÁNCHEZ Y RICARDO MONREAL ÁVILA SENADORES DE LA REPÚBLICA DE LA LXIV LEGISLATURA, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO MORENA, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 71, FRACCIÓN II DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y EL ARTÍCULO 8, NUMERAL 1, FRACCIÓN I; 162 NUMERAL 1; 163 NUMERAL 1; 164 NUMERALES 1, 2 Y 5; 169; 172 Y DEMÁS DISPOSICIONES APLICABLES DEL REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, SOMETO A CONSIDERACIÓN DE ESTA SOBERANÍA LA SIGUIENTE INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL Y LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL. LO ANTERIOR AL TENOR DE LA SIGUIENTE:

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Para un mayor acercamiento al problema que nos aqueja, aplicaremos el **método deductivo de investigación**, que consiste en el “procedimiento racional que va de lo general a lo particular. Posee la característica de que las conclusiones de la deducción son verdaderas, si las premisas de las que se originan también lo son” Dicho método se caracteriza en que se parte de lo general a lo particular.

Por ello como punto de partida precisaremos la premisa básica, que es, el gasto público no se encuentra debidamente direccionado para atender a la población más vulnerable.

La importancia del tema, si bien es de relevancia nacional, también tiene una alta notabilidad en el ámbito internacional, ya que de acuerdo con ONU Habitat en el mundo, para el año 2030, 3,000 millones de personas necesitarán tener acceso a vivienda.

Derivado de dichas necesidades en el año 2015, ante el éxito obtenido de los Objetivos del Milenio y los crecientes problemas económicos, sociales y ecológicos, los países del mundo adoptaron los objetivos de Desarrollo Sostenible por sus siglas ODS, que constan de 17 objetivos, 169 metas y 230 indicadores, que para el año 2030 deberán cumplirse por los estados signantes.

Dentro de los ODS, se estableció en el objetivo 11 lo siguiente: “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

Así mismo dentro del objetivo 11 se encuentran las siguientes metas hacia 2030:

11.1 Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.

11.2 Proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.

11.3 Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.

11.4 Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.

11.5 Reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial,

haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.

11.6 Reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.

11.7 Proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.

11.a Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.

11.b Aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.

11.c Proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales.

En México, de acuerdo con el Consejo Nacional de Población, del año 2010 al año 2015 se detectó un aumento de 15 zonas metropolitanas, al pasar de 59 a 74. Dicho crecimiento exponencial presenta a los gobiernos de las entidades serias dificultades a la hora de proveer servicios de transporte público, vivienda, empleo, medio ambiente, entre otros.

Derivado de lo anteriormente mencionado, la debilidad institucional y la falta de regulación en la materia, en los gobiernos municipales, acrecienta la problemática de los asentamientos humanos irregulares.

Lo anterior cobra mayor relevancia a la luz del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que para su pronta referencia se transcribe:

"Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo"

Dicho supuesto normativo obliga al Estado Mexicano a que dentro de su planeación, programación y presupuesto, provea a los ciudadanos mexicanos en calidad de vulnerabilidad de una "vivienda digna y decorosa".

Vivienda digna, pudiera llegar a ser un término jurídico indefinido, por lo anterior la legislación, en específico la Ley de Vivienda lo ha definido como *"la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos."*

De la mencionada definición destaca que la actuación del Estado en torno a dicho mandamiento se enfoca entre otras vertientes, en la provisión de servicios públicos, por lo que el análisis del presente, entre otras cosas deberá versar en el análisis presupuestario.

El municipio, como el ente de gobierno más cercano a la población, tiene a su vez el mandato constitucional de la provisión de distintos servicios públicos, entre los que destacan:

1. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
2. Alumbrado público;
3. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
4. Mercados y centrales de abasto;
5. Panteones;
6. Rastro;
7. Calles, parques y jardines y su equipamiento;
8. Seguridad pública;

En ese orden cobra importancia el cómo se integra la Hacienda Pública Municipal que, de acuerdo con el artículo 115 fracción IV, se constituye de la siguiente manera:

1. Recursos extraordinarios: Recursos extraordinarios municipales: son aquellos provenientes por una única ocasión, para el desarrollo de un proyecto particular, en el cual se tendrá que presentar a través de los proyectos ejecutivos solicitados por las dependencias y en los tiempos establecidos por las mismas.
2. Recursos ordinarios municipales: son aquellos que los ayuntamientos reciben con regularidad a través de sus propios mecanismos y fuentes ya sean directos o indirectos; en el caso de los ingresos indirectos son aquellos que provienen de los convenios en materia fiscal entre la federación estados y municipios. En ese orden de ideas los recursos ordinarios indirectos municipales provenientes de la federación, son el ramo 33 y 28.

Los recursos ordinarios, además de los recursos que por mandamiento constitucional los Municipios están facultados a recaudar, son aquellos que la federación -a través de los mecanismos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal-, otorga con independencia de si los municipios los solicitan o no, toda vez

que las entidades federativas se encuentran adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La Ley de Coordinación Fiscal da origen a dos ramos, el 28 y el 33. El primero, al tratarse de **transferencias de carácter “resarcitorio”**, se distribuye en el marco de la firma de convenios de colaboración administrativa, por lo tanto su ejercicio no está sujeto a fines específicos, pero sí a procedimientos de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación. Por su parte, el ramo 33 tiene un carácter **“compensatorio”**, lo que significa que la federación, a través de los convenios, se obliga a otorgar recursos a las entidades federativas y municipios con mayores niveles de rezago social, de ahí que dichos fondos estén sujetos a fines específicos, derivando responsabilidades en el manejo de los mismos por parte de los entes que los ejerzan.

En el caso específico del ramo 33, éste se divide en diversos fondos; en lo concerniente a los municipios son los siguientes:

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y,
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).

Los lineamientos de operación del FAIS establecen, como principales obligaciones para los gobiernos locales, planear, seguir y evaluar los proyectos que se realicen con los recursos del Fondo, con base en los indicadores de carencias sociales; reportar trimestralmente la planeación de los recursos FAIS; reportar la información sobre el uso de los recursos del FAIS en el Sistema establecido por la SHCP, las metas y avances de los indicadores, y elaborar el Informe trimestral a la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Dichas etapas parten de la premisa básica de que existe un problema que atender, por lo que ante los ojos del Estado su identificación dependerá, en gran medida, de los datos estadísticos con los que se cuente.

Los recursos del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal se destinan “**exclusivamente al financiamiento** de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.”

El párrafo anterior muestra dos elementos fundamentales para comprender la ejecución de recursos provenientes del FAIS: el primero es que hay una Ley que determina la forma en que los recursos deberán ser canalizados (Ley General de Desarrollo Social); el segundo indica que un determinado tipo de zonas son potencialmente beneficiarias de los recursos del Fondo zonas (zonas de atención prioritaria).

A su vez, la Ley General de Desarrollo Social, en su artículo 30, establece lo siguiente:

*“Artículo 30. El Ejecutivo Federal revisará anualmente las zonas de atención prioritaria, teniendo como referente las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza, que emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social e informará a la Cámara de Diputados sobre su modificación, desagregado a nivel de localidades en las zonas rurales y a nivel de manzanas en las zonas urbanas, para los efectos de asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación. La Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto, hará la declaratoria*

*de zonas de atención prioritaria, la cual deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, junto con el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.”*

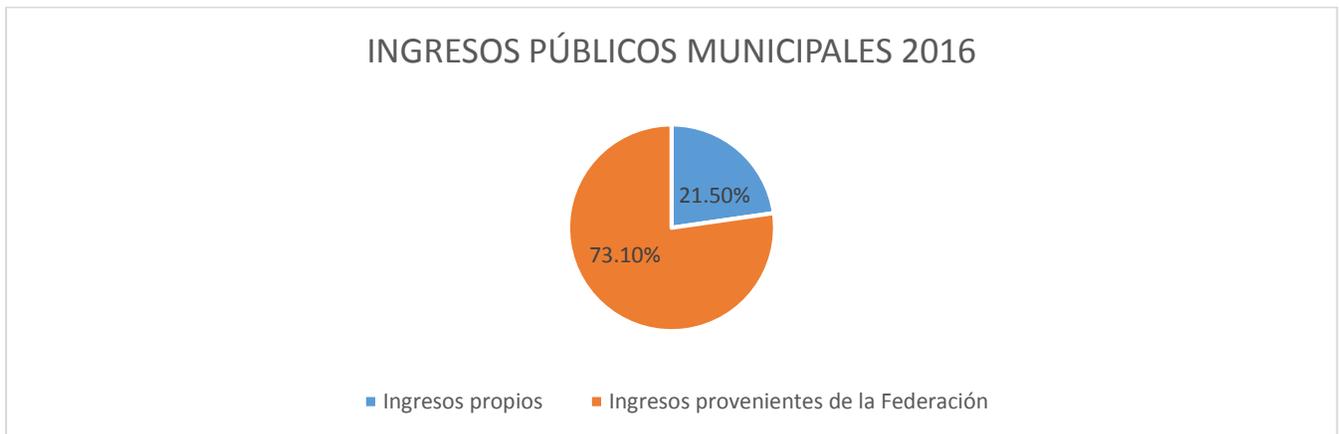
De dicho supuesto normativo resaltamos lo relativo al nivel de desagregación en las mediciones de pobreza. Aquí el problema radica en los datos estadísticos con los que cuenta la Secretaría de Desarrollo Social para declarar una Zona de Atención Prioritaria, debido a que dicho estudio a nivel localidad se realiza cada diez años. Debido a que el Censo de Población y Vivienda se realiza cada década, los presidentes municipales -para poder atender la carencia de servicios públicos en los asentamientos humanos irregulares que no fueron tomados en consideración en dicho índice-, están imposibilitados de ser tomados en cuenta y por lo tanto no pueden erogar recursos en dichas zonas. No hacerlo de este modo, a pesar de las manifiestas necesidades locales, generaría observaciones por parte de la Auditoría Superior de la Federación.

De acuerdo con el INEGI, las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) son aquellas ocupadas “por un conjunto de manzanas perfectamente delimitadas por calles, avenidas, andadores o cualquier otro rasgo de fácil identificación en el terreno y cuyo uso del suelo es principalmente habitacional, industrial, de servicios, comercial, etcétera, y sólo son asignadas al interior de las localidades urbanas que son aquellas con población mayor o igual a 2,500 habitantes”. Estas Áreas, a su vez, son las delimitaciones geográficas bajo las cuales la Secretaría de Desarrollo Social define los criterios vinculados a la erogación de presupuesto por parte de los gobiernos locales.

La falta de actualización de las AGEB genera las siguientes dificultades:

1. Que los recursos no se gasten en los lugares donde más se necesitan, debido a que para subsanar la falta de datos, se amplía las zonas en las que se erogan dichos recursos.
2. Que los tomadores de decisiones, no cuenten con un panorama claro de las localidades con mayor rezago social.

Cabe mencionar que los ingresos municipales en el año 2016 se dividieron de la siguiente manera:



*Fuente: IMCO*

El gráfico anterior muestra la importancia que representan las transferencias de fondos federales para los ingresos públicos municipales y, por ende, para dar cumplimiento a sus mandamientos, ya que del total de este tipo de ingresos(73.1%), cerca del 55% son participaciones y el otro 45% son aportaciones.

Por ello, retomando la premisa básica de la presente iniciativa, se muestra que ante los datos estadísticos que muestran el crecimiento demográfico nacional e internacional, la falta de flexibilidad en los mecanismos de asignación presupuestaria vinculada al combate a la pobreza y la importancia de los mismos dentro de las finanzas públicas municipales, es que concluimos que la correlación que existe da lugar a poder afirmar que el gasto público no se

encuentra debidamente direccionado para atender a la población más vulnerable.

Ejemplo de lo anterior se encuentra en el Estado de México, donde la población -ante la falta de espacio habitable-, tiene como única opción el irse a zonas de riesgo, como son cerros, zonas susceptibles de erosión, zonas minadas, zonas con peligro por caída de materiales volcánicos, entre otros.

Bajo ese tenor, el presente proyecto de decreto busca que a través de la generación de datos estadísticos cada cinco años a nivel localidad se logre una efectiva redirección de los fondos de aportaciones y se pueda atender la grave problemática de los asentamientos humanos irregulares y la falta de servicios que ello representa.

Cabe mencionar que, de acuerdo con datos del INEGI, el costo del levantamiento de dicho censo es de cerca de 1,000 millones de pesos<sup>1</sup>, que corresponden al 1.2% de los fondos provenientes del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social<sup>2</sup>.

Por ello la presente iniciativa prevé que el costo del levantamiento vinculado al índice de rezago social a nivel localidad se financie una vez cada cinco años, descontándolo de los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social. Para tal efecto es que se propone reformar la Ley de Coordinación Fiscal en lo tocante a las aportaciones federales.

Dicha disminución periódica generaría una mejor inercia en el cómo se erogan los recursos provenientes del FAIS y, por lo tanto, un mayor cumplimiento a los compromisos contraídos por el Estado mexicano, en virtud de los instrumentos mencionados previamente.

---

<sup>1</sup> Datos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010.

<sup>2</sup> Datos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a su consideración el siguiente:

#### PROYECTO DE DECRETO

PRIMERO. SE ADICIONA UN TERCER PÁRRAFO AL APARTADO A DEL ARTÍCULO 33, RECORRIÉNDOSE LOS SUBSECUENTES, DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

Artículo 33.- ...

A. ...

I.

y II. ...

...

Las previsiones que marca la Ley General de Desarrollo Social, en su artículo 37 se harán con cargo al Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social.

En el caso de los municipios y de las demarcaciones territoriales, éstos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que les correspondan para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno de la entidad correspondiente y el municipio o demarcación territorial de que se trate. Los recursos de este programa podrán utilizarse para la elaboración de proyectos con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del municipio o demarcación territorial, de acuerdo con lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

Adicionalmente, las entidades, los municipios o demarcaciones territoriales podrán destinar hasta el 3% de los recursos que les correspondan de este Fondo para ser aplicados como gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos a que se refiere este artículo.

B. ...

#### TRANSITORIO

PRIMERO. EL PRESENTE DECRETO ENTRARÁ EN VIGOR AL DÍA SIGUIENTE DE SU PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

SEGUNDO. LAS PREVISIONES QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 33 DEL PRESENE DECRETO SE DESTINARÁN EXCLUSIVAMENTE A LA GENERACIÓN DE INSUMOS DEL ÍNDICE DE REZAGO SOCIAL A NIVEL LOCALIDAD.

SEGUNDO. SE REFORMA EL ARTÍCULO 37 DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

Artículo 37. Los estudios del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social deberán hacerse con una periodicidad mínima de cada dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal y localidad cada cinco años, para lo cual deberán hacerse las provisiones presupuestarias correspondientes en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática pueda llevar a cabo los censos, conteos y encuestas correspondientes.

#### TRANSITORIO

ÚNICO. EL PRESENTE DECRETO ENTRARÁ EN VIGOR AL DÍA SIGUIENTE DE SU PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores a \_ de abril del 2019.

SEN. MARTHA GUERRERO SÁNCHEZ

SEN. RICARDO MONREAL ÁVILA