

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, Y DE COORDINACIÓN FISCAL, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN PABLO PIÑA KURCZYN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Juan Pablo Piña Kurczyn, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversos artículos de la Ley General de Desarrollo Social y de la Ley de Coordinación Fiscal, de conformidad con el siguiente:

Considerando

La pobreza en México es uno de los problemas más grandes que ha tenido nuestro país. Constantemente ha sido un tema de análisis y discusión, en el cual se han buscado varias formas para erradicarla mediante políticas públicas, proyectos, fondos y cruzadas, tanto por parte del gobierno como de instituciones privadas. Sin embargo, esta situación no deja de aquejar a nuestra sociedad. Las cifras siguen siendo alarmantes. Todas las acciones no han tenido el impacto esperado y el problema sigue en incremento, generando que las familias se encuentren en condiciones de vulnerabilidad.

De acuerdo con cifras del Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) existen en nuestro país 55.3 millones de personas en situación de pobreza, de las cuales 11.4 millones se encuentran en pobreza extrema y 43.9 millones en pobreza moderada, cifras basadas en tres aspectos analíticos, el enfoque de bienestar, derechos fundamentales y el contexto territorial.

Existen varias formas de medición de la pobreza, algunas de ellas son: por Marginación, la cual es realizada por el Consejo Nacional de Población, Conapo, por rezago social la cual es ejecutada por el Coneval, por las Áreas Geoestadísticas Básicas, AGBE, diseñadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi, a través del Marco Geoestadístico Nacional, entre otras.

El Marco Geoestadístico Nacional, fue creado en 1978 para referenciar correctamente la información estadística de los censos y encuestas con lugares geográficos correspondiente, dicha división es diseñada por el Inegi en base a los censos, el cual divide al territorio en áreas geoestadísticas con tres niveles de desagregación:

1. Área geoestadística estatal (AGEE),
2. Área geoestadística municipal (AGEM) y
3. Área geoestadística básica (AGEB)¹

Dentro de estos tres niveles de degradación se encuentra el área geoestadística básica, la cual constituye la unidad fundamental de dicho marco; por las diferencias de densidad de población y uso de suelo, el Inegi dividió en dos tipos a las AGEB: urbanas y rurales.

Las primeras, delimitan una parte o el total de una localidad de más de 2 mil 500 habitantes, generalmente van de 1 a 50 manzanas; y las segundas demarcan una superficie de aproximadamente 11 mil hectáreas². Actualmente existen en el país un total de 59, 195 AGEB, de las cuales 18 mil 139 están en pobreza extrema.

Por otro lado, el Coneval realiza una metodología para la medición de la pobreza en México mediante Grados de Rezago Social, con el objeto de contar con la mayor información posible para determinar la degradación territorial,

estos grados son Muy Alto, Alto, Medio, Bajo y Muy Bajo los cuales se distribuyen en el total de AGEB dadas por el Inegi.³

Aunado a todo lo anterior, de acuerdo con el artículo 29 de la Ley General de Desarrollo Social, se considera una zona de atención prioritaria, ZAP, lo siguiente:

Artículo 29. Se consideran zonas de atención prioritaria **las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en esta ley.** Su determinación se orientará por los criterios de resultados que para el efecto defina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social que esta Ley señala y deberá, en todo tiempo, promover la eficacia cuantitativa y cualitativa de los ejecutores de la Política Social.”

De lo anterior se desprende que las zonas de atención prioritarias, ZAP, son otra forma de medición de la pobreza, sin embargo, esta tiene una peculiaridad que es de gran relevancia, éstas únicamente son para regiones de carácter predominantemente rural o urbano cuya población registra índices de pobreza, por lo que no todo el territorio puede acceder a ser una ZAP.

Estas zonas son revisadas anualmente por el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, de acuerdo con el artículo 30 de la citada Ley, en la que se 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.”

Esta revisión se hace tomando en cuenta las evaluaciones de medición de pobreza que emita el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval. Dicha revisión será informada a la Cámara de Diputados sobre su modificación, la cual se aprobará en el presupuesto, haciendo la declaratoria de estas zonas, debiéndose publicarse en el Diario Oficial de la Federación, junto con el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ahora bien, al tratarse de un problema social, es necesaria la inyección de fondos a la población que se encuentra en esta situación desfavorable y se genere un mejor desarrollo social en el país. Por ello, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social se establece en el artículo 17 que los municipios son los encargados de ejecutar los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, **de acuerdo con las reglas de operación que para el efecto emita el Ejecutivo federal.**

Dichas reglas de operación, así como el diseño y coordinación de los programas y apoyos federales de las zonas de atención prioritaria, corresponden al gobierno federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, Sedesol.

De igual forma, el artículo 32 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2016, señala que los programas de subsidios del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, se destinarán **exclusivamente a la población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, rezago y marginación,** de acuerdo con los criterios que defina la Conapo y las evaluaciones del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, en los programas que resulte aplicable y la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria formulada por la Cámara de Diputados.

Por lo anterior, existen varias incongruencias en el método actual para definir prioridades geográficas que a continuación se detallan:

Al existir varios métodos para la medición de la pobreza los municipios caen en confusiones geográficas y limitaciones presupuestales.

De los mil 80 municipios de zonas de atención prioritaria, ZAP, que actualmente existen, al menos 994 municipios de esos son designados como áreas geoestadísticas básicas, generando una duplicación geográfica de la pobreza.

Las áreas geoestadísticas básicas asignadas por Secretaría de Desarrollo Social anualmente, con base en la pobreza, no cuentan con reglas fijas y claras, lo que generan confusión e incertidumbre territorial.

Entre 2013 y 2014 se disminuyeron 4 mil 735 AGEB la cual afectó gravemente a 204 municipios mayores a 100 mil habitantes en su territorialidad para ejercer recursos urbanos y entre 2014 y 2016 aumentaron 2 mil 576 AGEB.

En este momento existen 354 municipios sin clasificación de pobreza, no se encuentran dentro de las zonas de atención prioritaria y la Cruzada Nacional contra el Hambre no las toman en cuenta; tampoco tienen asignadas áreas geoestadísticas básicas y de igual forma reciben recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), fondo que es utilizado para favorecer a las zonas de pobreza extrema.

En la disminución de 4 mil 735 AGEB existen casos que no cuentan con fundamento alguno para ser eliminadas, limitando gravemente la autonomía y la soberanía municipales, el desempeño de atribuciones constitucionales y el ejercicio de acciones jurídicamente propias en la materia, previstas en el artículo 115 constitucional.

En apoyo a lo anterior, se muestra una tabla en la que se demuestra cómo cambian drásticamente la asignación de las áreas geoestadísticas básicas en ciertos municipios del territorio nacional:

De igual forma, se presenta una tabla en la que se demuestra las incongruencias del método actual, en cuanto a las zonas geográficas, existiendo confusión para delimitar las mismas y por ende se generan conflictos presupuestales:

Aunado a lo anterior, la presente iniciativa propone modificar los artículos 30 y 43 de la Ley General de Desarrollo Social con la finalidad de que a más tardar el 15 de septiembre de cada año, la Secretaría de Desarrollo Social entregue a la Cámara de Diputados, el diseño, operación y lineamientos de coordinación de los programas y apoyos federales en las zonas de atención prioritaria, para el año fiscal siguiente, para que ésta a su vez realice con antelación a la aprobación del PEF el análisis y aprobación de la declaratoria de zonas de atención prioritaria, la cual deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el primero de noviembre de cada año.

Por todo lo anterior, se considera necesario modificar varios preceptos de la Ley General de Desarrollo Social, así como de la Ley de Coordinación Fiscal a fin de que las incongruencias en la medición de la pobreza sean eliminadas y brindar mayor autonomía a los municipios del país en la operación de dichos recursos, en beneficio de los habitantes de las zonas que así lo requieran.

En tal virtud, someto a la consideración de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Primero. Se reforman los artículos 17, 29, 30, y 43 fracciones III y IV de la Ley General de Desarrollo Social para quedar como sigue:

Artículo 17. Los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos, acciones y obras federales de desarrollo social, que se financien mediante recursos provenientes de subsidios locales o federales, de acuerdo a las reglas de operación que para el efecto emita el Ejecutivo federal o la entidad federativa correspondiente.

Sus lineamientos, normas o reglas de operación deberán ser claras, sencillas, accesibles y de trámite ágil. Deberán ser publicadas como fecha límite el treinta de enero del año fiscal correspondiente y sus plazos de atención deberán estar abiertos cuando menos durante 5 meses.

Las dependencias responsables del otorgamiento de estos recursos, deberán brindar de manera obligada y gratuita la asesoría, capacitación y orientación para que los municipios accedan a los recursos del desarrollo social en tiempo y forma.

Artículo 29. Se consideran zonas de atención prioritaria las áreas o regiones de tipo rural o urbano, cuya población registre altos índices de marginación, rezago social y pobreza extrema dictaminados por el Consejo Nacional de Población, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Secretaría de Desarrollo Social; que indiquen y sustenten la existencia de carencias sociales, insuficiencias alimentarias y en materia de salud, educación, vivienda y servicios básicos en el ejercicio de los derechos del desarrollo social establecidos en esta ley.

La selección y clasificación de zonas prioritarias no deberán duplicarse en materia geográfica, especificando claramente qué las constituye y su territorialidad; respetando la autonomía municipal en la toma de decisiones y acompañando a los municipios en materia de asesoría, capacitación y orientación constante y gratuita.

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 y enviará la propuesta a más tardar el quince de septiembre a la Cámara de Diputados, sobre su modificación, desagregando a nivel de localidades en las zonas rurales y a nivel de manzanas en las zonas urbanas.

La Cámara de Diputados, aprobará o modificará la declaratoria de zonas de atención prioritaria, la cual deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, antes del primero de noviembre del año fiscal que termina para aplicarse en el año fiscal siguiente.

Artículo 43. Corresponde al gobierno federal, por conducto de la secretaría, las siguientes atribuciones:

I. y II. ...

III. Proponer a la Cámara de Diputados anualmente las zonas de atención prioritaria, con base a los artículos 29 y 30 de esta ley.

IV. Proponer a la Cámara de Diputados, el quince de septiembre como máximo; el diseño, operación y lineamientos de coordinación de los programas y apoyos federales en las zonas de atención prioritaria, para el año fiscal siguiente.

V. a XI. ...

Segundo. Se reforma el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal para quedar de la siguiente manera:

Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán prioritariamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, y a localidades con alto o muy alto nivel de rezago social.

Lo anterior sin perjuicio de que el municipio pueda ejecutar las obras acciones en aquellas áreas de geoestadística básica y localidades donde no se hayan determinado zonas de atención prioritaria, conforme a lo señalado en los artículos 17, 29, 30 y 43 de lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social.

A. ...

B. ...

Transitorio

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

Notas

1 http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/m_geoestadistico.aspx

2 <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/mapas/mg/>

3 http://www.coneval.gob.mx/Medicion/IRS/Paginas/Rezago_social_AGEB_2010.aspx

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de abril de 2016.

Diputado Juan Pablo Piña Kurczyn (rúbrica)