

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL AL PROYECTO DE DECLARATORIA DE LAS ZONAS DE ATENCIÓN PRIORITARIA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2017

La Comisión de Desarrollo Social es competente para analizar y opinar respecto al presente asunto, con fundamento en los artículos 39 numerales 1 y 2, fracción XX; 45 numerales 6 incisos e) y g) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como de los artículos 67 numeral 1 fracción III; 69 numeral 1; y 157 numeral IV; 158 numeral X, y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por lo que se abocó al análisis, discusión y valoración de la presente declaratoria que se menciona.

I. ANTECEDENTES

- A. Mediante oficio DGPL 63-II-5-1240 del 08 de septiembre de 2016, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados remitió a la Comisión de Desarrollo Social la propuesta de declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el ejercicio fiscal 2017 (ZAP's 2017) para emitir opinión fundada.
- B. La Presidencia de la Comisión de Desarrollo Social, turnó a la Subcomisión de Seguimiento del Proceso del Gasto para su análisis, elaboración de la presente opinión, discusión y aprobación de la propuesta de declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el ejercicio fiscal de 2017.
- C. La Subcomisión de Seguimiento del Proceso del Gasto remitió a la Junta Directiva, una vez aprobada, la presente opinión de declaratoria para su incorporación en la orden del día de la reunión ordinaria del mes de octubre, a fin de ser sometida a discusión y aprobación de los integrantes de la Comisión.
- D. En la Segunda Reunión Extraordinaria de la Comisión de Desarrollo Social, celebrada el 26 de octubre de 2016, se presentó al pleno de dicha Comisión

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

la Opinión fundada respecto a la Propuesta de Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el ejercicio fiscal de 2017, de acuerdo al siguiente:

II. MARCO JURÍDICO

A. En los artículos 29, 30, 31, 32 y 36 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) se establece que:

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.

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.

Artículo 31. La Declaratoria tendrá los siguientes efectos:

1. Asignar recursos para elevar los índices de bienestar de la población en los rubros deficitarios;
2. Establecer estímulos fiscales para promover actividades productivas generadoras de empleo;
3. Generar programas de apoyo, financiamiento y diversificación a las actividades productivas regionales, y
4. Desarrollar obras de infraestructura social necesarias para asegurar el disfrute y ejercicio de los derechos para el desarrollo social.

Artículo 32. Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal podrán convenir acciones y destinarán recursos para la ejecución de programas especiales en estas zonas.

Artículo 36. Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores:

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

- I. Ingreso corriente per cápita;
 - II. Rezago educativo promedio en el hogar;
 - III. Acceso a los servicios de salud;
 - IV. Acceso a la seguridad social;
 - V. Calidad y espacios de la vivienda;
 - VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
 - VII. Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad;
 - VIII. Grado de cohesión social, y
 - IX. Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada.
- B. En los artículos 29, 30, 31 y 32 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social se determina que:

Artículo 29.- La Secretaría determinará anualmente las zonas de atención prioritaria, con el propósito de dirigir las acciones más urgentes para superar las marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social y fortalecer el desarrollo regional equilibrado. La Secretaría deberá remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el listado de las zonas de atención prioritaria, a fin de que se presente a la Cámara de Diputados, junto con el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal respectivo, para los efectos del artículo 30 de la Ley.

Artículo 30.- La Secretaría dará a conocer, a través de su página electrónica y en el Diario Oficial de la Federación, los distintos instrumentos de política social y los procedimientos que se utilicen para la determinación de las zonas de atención prioritaria.

Artículo 31.- Las zonas de atención prioritaria servirán de base para promover la concurrencia de otros apoyos de los sectores público, social y privado a esas zonas y en los procesos de planeación, ejecución, supervisión y evaluación de las acciones correspondientes, conforme a las reglas que para ello emita la Secretaría.

Artículo 32.- La Secretaría, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 43, fracción IV de la Ley, diseñará y coordinará programas y apoyos federales en las zonas de atención prioritaria, para lo cual definirá y propondrá la aplicación de políticas específicas que deberán tomarse en consideración en los programas de desarrollo social.

- C. En el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal se puntualiza que:

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 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.

B. La Secretaría de Desarrollo Social, las entidades y los municipios o demarcaciones territoriales y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tendrán las siguientes obligaciones:

- I. De la Secretaría de Desarrollo Social

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

- a) **Publicar el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales**, con base en lo que establece la Ley General de Desarrollo Social, para la medición de la pobreza, y
 - b) **Proporcionar capacitación a las entidades y a sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales, sobre el funcionamiento del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de las Entidades y del Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal**, en términos de lo establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social;
- D. En los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 2014 y sus modificaciones el 13 de mayo de 2014 y 12 de marzo de 2015, se determina que:

2.2 Uso de los recursos del FAIS

Los gobiernos locales deben utilizar los recursos del FAIS para la realización de obras y acciones que atiendan prioritariamente las carencias sociales identificadas en el Informe Anual.

Para ello, los gobiernos locales deben incorporar a su plan de desarrollo estatal y municipal o de las Demarcaciones Territoriales, la información contenida en el Informe Anual, el cual permite identificar qué indicadores de situación de pobreza y rezago social son prioritarios de atender para mejorar el bienestar de las comunidades.

III. DESCRIPCIÓN DE LA DECLARATORIA

La metodología propuesta para la determinación de Zonas de Atención Prioritaria considera a las zonas rurales y urbanas de acuerdo a sus características. Para el caso de las zonas rurales se otorga un peso relativo mayor a los municipios que presentan los más altos grados de rezago social y marginación en el país, y que a su vez se encuentren con mayores niveles de carencias sociales. Mientras que para las zonas urbanas, se da un peso mayor a las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEBS) que presentan los más altos grados de rezago social y marginación.

Zonas de Atención Prioritaria Rurales

La propuesta de Zonas de Atención Prioritaria Rurales, considera al territorio municipal como el área fundamental para orientar las acciones de los tres niveles

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

de gobierno y de la sociedad civil organizada, con el fin de atender a la población que registra índices de pobreza y marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en la LGDS.

Para su determinación se utilizaron como referentes principales, los indicadores del Grado de Rezago Social 2015 por municipio¹ generado por el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) y el Grado de Marginación por municipio 2015² determinado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) determinó que del análisis realizado de la información disponible sobre las insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social, establecer dos elementos para la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria Rurales:

Primero, se consideró el grado de marginación de los municipios, ya que resume en un solo índice, nueve formas de exclusión agrupadas en cuatro dimensiones: educación, vivienda, distribución de la población e ingresos monetarios, permitiendo identificar aquellos municipios cuya población enfrenta las carencias socioeconómicas más intensas en los grados de marginación alto y muy alto.

En este contexto, se consideraron como prioritarios 1,100 municipios que presentan un grado de marginación alto o muy alto, de los cuales 283 poseen grado de marginación muy alto y 817 alto grado de marginación.

Segundo, se consideró el grado de rezago social de los municipios como una medida ponderada que resume, cuatro indicadores de carencias sociales: educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda, en un solo índice

Disponible en:

¹ http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx

² http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

que tiene como finalidad ordenar a los municipios según sus carencias sociales.

En este sentido, y adicionalmente a los 1,100 municipios prioritarios, se incluyeron 742 municipios con alto o muy alto rezago social, de los cuales 175 son de muy alto grado de rezago social y 567 de alto grado de rezago social. De los 742 municipios con rezago social, 727 también presentaron índice de marginación alto o muy alto, por lo que ya se encontraban incluidos en los 1,100 municipios prioritarios, habiendo únicamente 15 municipios por adicionar; dando como resultado 1,115 municipios prioritarios.

Finalmente, se validó que no existieran municipios donde la población enfrenta las carencias socioeconómicas más intensas y fueran omitidos del universo de los 1,115 municipios prioritarios, verificando que el porcentaje de personas con al menos tres carencias fuese mayor o igual al 50%. Es importante señalar, que las carencias se calcularon conforme a los Lineamientos de Evaluación de Condiciones Socioeconómicas de los Hogares³ y los datos de la Encuesta Intercensal 2015 elaborada por INEGI.

Siguiendo las consideraciones anteriores y en apego a la metodología propuesta, **las Zonas de Atención Prioritarias Rurales para el año 2017 quedaron integradas por un total de 1,115 municipios**, distribuidas conforme al siguiente cuadro:

Disponible en:

³http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/2_Sustantivas/Lineamientos_Evaluacion_CSH.pdf

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

Zonas de Atención Prioritaria Rurales

Entidad Federativa	Municipios 2017
TABASCO	0
TLAXCALA	0
MORELOS	1
SONORA	2
NAYARIT	3
QUERÉTARO	3
SINALOA	3
ZACATECAS	3
CAMPECHE	4
NUEVO LEÓN	4
QUINTANA ROO	4
GUANAJUATO	5
TAMAULIPAS	6
JALISCO	7
DURANGO	9
CHIHUAHUA	15
MÉXICO	19
HIDALGO	26
MICHOACÁN	28
SAN LUIS POTOSÍ	31
YUCATÁN	68
GUERRERO	69
CHIAPAS	103
VERACRUZ	127
PUEBLA	136
OAXACA	439
TOTAL	1,115

Fuente: Elaboración propia con base a la propuesta de Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria 2017.

De la información anterior, se concluye que las ZAP's rurales se sitúan en 24 entidades federativas, de las cuales el mayor número de ellas se ubica en los estados de Oaxaca, Puebla, Veracruz, Chiapas y Guerrero, mientras que Tabasco, Tlaxcala, Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima y Ciudad de México, no se observa alguna.

Para determinar los cambios en las ZAP's rurales propuestas para 2017 respecto a las aprobadas para 2016, se realizó una comparación. En términos absolutos se

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

observa un aumento de 35 municipios, lo que representa un incremento de 3.16% de municipios respecto a los 1,080 municipios del año anterior.



Esta variación se explica principalmente por un aumento de ZAP's rurales en las entidades de Yucatán y Veracruz y el descenso para las asignadas al Estado de México y Michoacán, como se observa en el siguiente cuadro:

Entidad Federativa	2016	2017	Variación 2016-2017	Agregadas	Eliminadas	Conservadas	Incremento Marginación	Disminución Marginación	Incremento Rezagos	Disminución Rezagos
CAMPECHE	4	4	0	1	1	3	1	0	3	0
CHIAPAS	100	103	3	8	5	95	8	14	34	2
CHIHUAHUA	16	15	-1	1	2	14	1	2	1	0
DURANGO	6	9	3	4	1	5	0	3	0	0
GUANAJUATO	4	5	-1	2	1	3	0	1	0	0
GUERRERO	72	69	-3	0	3	69	8	7	7	3
HIDALGO	25	26	1	4	3	22	1	4	6	0
JALISCO	6	7	1	2	1	5	0	2	2	0
MÉXICO	28	19	-9	1	10	18	6	2	5	0
MICHOACÁN	32	28	-4	6	10	22	5	6	2	1
MORELOS	2	1	-1	1	2	0	0	0	0	0
NAYARIT	3	3	0	0	0	3	0	0	1	0
NUEVO LEÓN	1	4	3	3	0	1	0	0	1	0
OAXACA	444	439	-5	22	27	417	58	92	95	12
PUEBLA	129	136	7	20	13	116	15	16	33	1
QUERÉTARO	4	3	-1	0	1	3	0	0	1	0
QUINTANARRO	1	4	3	3	0	1	1	0	1	0
SAN LUIS POTOSÍ	27	31	4	7	3	24	4	2	7	0
SINALOA	2	3	1	1	0	2	1	0	0	0
SONORA	3	2	-1	0	1	2	0	0	0	0
TABASCO	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
TAMAULIPAS	4	6	2	2	0	4	1	1	3	0
TLAXCALA	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
VERACRUZ	117	127	10	15	5	112	18	11	27	3
YUCATÁN	46	68	22	25	3	43	10	5	21	0
ZACATECAS	2	3	1	2	1	1	0	0	0	0
TOTAL	1,080	1,115	35	130	95	985	138	168	250	22

Fuente: Elaboración propia con base a la propuesta de Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria 2017 y 2016.

Al realizar un análisis más detallado, las variaciones fueron resultado de que se agregaron 130 municipios, se eliminaron 95 y se conservaron 985. De las 130 ZAP's

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

que fueron incluidas para 2017, destacan las que se incluyeron en los estados de Yucatán, Oaxaca, Puebla y Veracruz. Respecto a las 95 ZAP's que fueron eliminadas, recayeron en mayor medida en los estados de Oaxaca, Puebla, Michoacán y México. En relación a las 985 ZAP's que permanecieron igual a las de 2016, se identificó que en 138 municipios el grado de marginación aumentó y en 168 disminuyó; así como que en 250 se incrementó el rezago social y en 22 municipios disminuyó.

La eliminación de las 95 ZAP's rurales se debió a que no eran municipios cuya población enfrenta carencias socioeconómicas más intensas en los grados de rezago social o marginación alto o muy alto; **43** de ellas presentan rezago social y marginación media tanto en 2010 como en 2015; **27** pasaron de rezago social bajo en 2010 a rezago social medio en 2015; **14** se mantuvieron con marginación media y rezago social bajo; y **11** de 2010 a 2015, disminuyeron su grado de marginación o rezago social a medio o bajo, como se muestra en el siguiente cuadro:

Grado de marginación 2010	Grado de marginación 2015	Grado de rezago social 2010	Grado de rezago social 2015	ZAP's rurales
Medio	Medio	Medio	Medio	43
Medio	Medio	Bajo	Medio	27
Medio	Medio	Bajo	Bajo	14
Medio	Bajo	Medio	Medio	3
Alto	Medio	Alto	Medio	2
Medio	Bajo	Medio	Bajo	2
Medio	Medio	Medio	Bajo	2
Alto	Medio	Medio	Bajo	1
Medio	Bajo	Bajo	Medio	1
			TOTAL	95

Fuente: Elaboración propia con base a la propuesta de Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria 2017 y 2016.

Por lo que se refiere a las 130 ZAP's que se agregaron, fue resultado de que presentaron grado de rezago social o marginación alta o muy alta para 2015; **126** pasaron de marginación media en 2010 a alta en 2015; **3** pasaron de rezago social bajo en 2010 a alto en 2015; y **una** de ellas se creó posterior al censo 2010, la cual presenta grado de marginación alto en 2015.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

Grado de marginación 2010	Grado de marginación 2015	Grado de rezago social 2010	Grado de rezago social 2015	ZAP's rurales	TOTALES
Medio	Alto	Bajo	Medio	50	126
Medio	Alto	Medio	Medio	46	
Medio	Alto	Bajo	Bajo	15	
Medio	Alto	Medio	Alto	8	
Medio	Alto	Bajo	Alto	3	
Medio	Alto	Medio	ND	1	
Medio	Alto	Bajo	ND	2	
Medio	Alto	Muy Bajo	BAjo	1	
Medio	Medio	Bajo	Alto	3	
	Alto		Medio	1	1
ND: No disponible para 2015.			TOTAL	130	

Zonas de Atención Prioritaria Urbanas

Para generar la metodología referente a la propuesta de ZAP's urbanas, se consideran como unidad fundamental las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEBS) urbanas, las cuales se encuentran en localidades de 2,500 habitantes o más, o en una cabecera municipal, aún cuando ésta no cuente con esta población. Una AGEB urbana es asignada al interior de las localidades urbanas y agrupa de 25 a 50 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 y comercial.

La SEDESOL informó que de la disponibilidad de los indicadores de marginación y rezago social 2010 a nivel de AGEBS urbanas, permitieron focalizar la población que enfrenta carencias socioeconómicas más intensas en el ámbito urbano, estableciendo dos elementos para determinar la propuesta:

El **primero** de ellos, es el grado de marginación urbana 2010⁴, que es una medida resumen que permite diferenciar AGEBS urbanas del país según el impacto global de las carencias que padece la población como resultado de la

Disponibile en:

⁴http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

falta de acceso a la educación, a los servicios de salud, la residencia en viviendas inadecuadas y la carencia de bienes. Así, el índice de marginación, contribuye a mostrar las disparidades territoriales que existen entre las AGEBS urbanas al interior de las ciudades y entre zonas urbanas del país.

En este contexto, se consideran como AGEBS urbanas prioritarias las 17,435 que cuentan con un grado de marginación alto o muy alto, de las cuales 6,451 son de grado de marginación muy alto y 10,984 alto.

El **segundo**, es el grado de rezago social 2010⁵, que aunque no constituye una medición de pobreza, sí un análisis complementario de indicadores de carencias y rezago social en un nivel de desagregación territorial más pequeño: AGEBS urbanas.

En este sentido, y adicionalmente a los 17,435 AGEBS urbanas prioritarias, se incluyen 5,705 AGEBS urbanas con muy alto grado de rezago social, de los cuales 1,997 presentaron características de marginación alto o muy alto, por lo que ya se encontraban incluidas en las 17,435 AGEBS urbanas, habiendo únicamente 3,708 por adicionar; obteniendo un total de 21,143 AGEBS urbanas prioritarias.

Adicionalmente, se agregaron 1,478 AGEBS urbanas ubicadas en Zonas de Atención Prioritaria Rurales que no se encontraban incluidas en las 21,143 AGEBS urbanas prioritarias, dando un total de 22,621 AGEBS urbanas.

Siguiendo las consideraciones anteriores y en apego a la metodología propuesta, **las Zonas de Atención Prioritaria Urbanas para el año 2017, quedan integradas por 22,621 AGEBS urbanas**, distribuidas conforme al siguiente cuadro:

Disponible en:

⁵http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Rezago_social_AGEB_2010.aspx

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

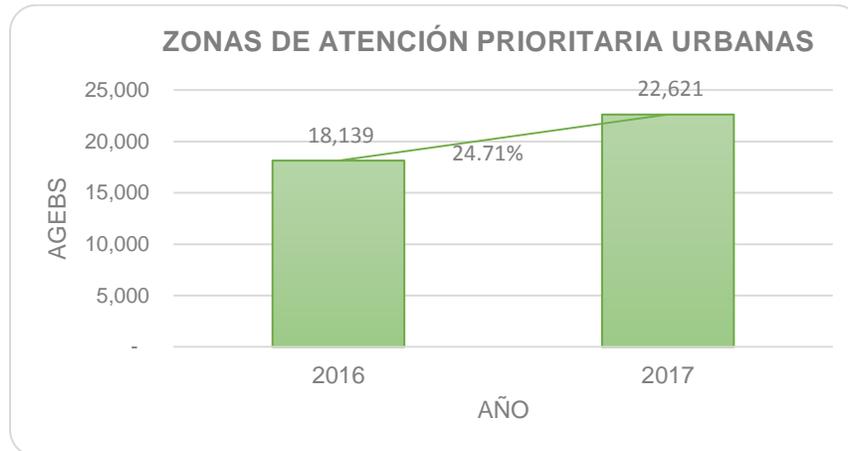
Zonas de Atención Prioritaria Urbanas

Entidad Federativa	Municipios 2017	Localidades 2017	AGEBS 2017
AGUASCALIENTES	6	12	34
BAJA CALIFORNIA NORTE	5	47	340
BAJA CALIFORNIA SUR	5	17	161
CAMPECHE	11	32	254
CHIAPAS	118	186	1376
CHIHUAHUA	51	64	540
COAHUILA	34	50	286
COLIMA	9	17	100
DISTRITO FEDERAL	13	29	271
DURANGO	36	57	504
GUANAJUATO	43	142	1031
GUERRERO	81	144	1755
HIDALGO	76	149	543
JALISCO	111	195	1081
MÉXICO	120	404	1837
MICHOACÁN	113	207	1413
MORELOS	33	86	491
NAYARIT	19	45	191
NUEVO LEÓN	40	50	224
OAXACA	560	592	1917
PUEBLA	217	389	1774
QUERÉTARO	16	69	153
QUINTANA ROO	9	26	348
SAN LUIS POTOSÍ	58	80	606
SINALOA	18	72	402
SONORA	45	75	602
TABASCO	16	74	198
TAMAULIPAS	42	60	602
TLAXCALA	59	105	398
VERACRUZ	211	346	1900
YUCATÁN	105	126	849
ZACATECAS	51	75	440
TOTAL	2,331	4,022	22,621

Fuente: Elaboración propia con base en la propuesta de Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria 2017.

De la información anterior, se concluye que las ZAP's urbanas para 2017 se ubican en las 32 entidades federativas dentro de 2,331 municipios y 4,022 localidades, de las cuales el mayor número de ellas se concentra en los estados de Oaxaca, Puebla, Veracruz, Chiapas y Estado de México.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL



Para determinar los cambios en las ZAP's urbanas propuestas para 2017 respecto a las aprobadas para 2016, se realizó una comparación. En términos absolutos se observa un aumento de 60 municipios, lo que representa un incremento de 2.64% de municipios respecto a los 2,271 municipios del año anterior; un aumento de 72 localidades que representa una disminución de 1.82% respecto a las 3,950 del año anterior; y un incremento de 24.71% de AGEBS respecto a las 18,139 de 2016. Es importante resaltar, que 17,497 ZAP's urbanas de 2016 se mantuvieron en 2017 (96.4%), 642 fueron eliminadas (3.5%) y 5,124 fueron agregadas en 2017 (28.2%).

Por lo que se refiere al aumento de 60 municipios, destaca el aumento en los estados de Sonora y Jalisco, principalmente, estados en los cuales también sobresalen el ascenso de localidades. Por lo que se refiere a las AGEBS, los estados en las que se muestra un aumento son: Guerrero, Oaxaca y Chiapas, como se observa en el siguiente cuadro:



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

Entidad Federativa	Municipios 2016	Municipios 2017	Variación 2016-2017	Localidades 2016	Localidades 2017	Variación 2016-2017	AGEBS 2016	AGEBS 2017	Variación 2016-2017
AGUASCALIENTES	5	6	1	11	12	1	31	34	3
BAJA CALIFORNIA NORTE	5	5	0	48	47	-1	324	340	16
BAJA CALIFORNIA SUR	5	5	0	16	17	1	120	161	41
CAMPECHE	11	11	0	32	32	0	186	254	68
CHIAPAS	117	118	1	186	186	0	1057	1376	319
CHIHUAHUA	48	51	3	63	64	1	323	540	217
COAHUILA	34	34	0	50	50	0	256	286	30
COLIMA	9	9	0	17	17	0	99	100	1
DISTRITO FEDERAL	13	13	0	29	29	0	269	271	2
DURANGO	33	36	3	54	57	3	283	504	221
GUANAJUATO	40	43	3	136	142	6	696	1031	335
GUERRERO	81	81	0	144	144	0	1194	1755	561
HIDALGO	73	76	3	149	149	0	476	543	67
JALISCO	103	111	8	181	195	14	893	1081	188
MÉXICO	115	120	5	399	404	5	1787	1837	50
MICHOACÁN	113	113	0	207	207	0	1217	1413	196
MORELOS	33	33	0	86	86	0	476	491	15
NAYARIT	20	19	-1	43	45	2	169	191	22
NUEVO LEÓN	34	40	6	43	50	7	174	224	50
OAXACA	557	560	3	591	592	1	1594	1917	323
PUEBLA	216	217	1	391	389	-2	1575	1774	199
QUERÉTARO	15	16	1	67	69	2	145	153	8
QUINTANA ROO	9	9	0	26	26	0	246	348	102
SAN LUIS POTOSÍ	55	58	3	77	80	3	329	606	277
SINALOA	18	18	0	69	72	3	296	402	106
SONORA	33	45	12	59	75	16	402	602	200
TABASCO	16	16	0	75	74	-1	218	198	-20
TAMAULIPAS	41	42	1	59	60	1	470	602	132
TLAXCALA	59	59	0	105	105	0	389	398	9
VERACRUZ	207	211	4	341	346	5	1632	1900	268
YUCATÁN	105	105	0	126	126	0	555	849	294
ZACATECAS	48	51	3	70	75	5	258	440	182
TOTAL	2,271	2,331	60	3,950	4,022	72	18,139	22,621	4,482

Fuente: Elaboración propia con base en la propuesta de Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria 2017 y 2016.

CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN

PRIMERO: De acuerdo con el marco jurídico enunciado en la presente Opinión, corresponde al Ejecutivo Federal, a través de la SEDESOL, determinar anualmente el listado de ZAP's urbanas y rurales e informar a la Cámara de Diputados sobre sus modificaciones para efectos de asignaciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Al respecto, esta Comisión considera que la información proporcionada por la SEDESOL a la Cámara de Diputados se encuentra dentro de las obligaciones contenidas en el marco jurídico arriba señalado, al proporcionar una nota metodológica para la determinación de Zonas de Atención Prioritaria en las zonas rurales y urbanas de acuerdo a sus características para el ejercicio 2017.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

Sin embargo, esta Comisión se pronuncia para que en el ámbito de sus facultades que le confiere la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pueda cumplir la tarea de control evaluatorio mediante una revisión detallada de las principales modificaciones de las ZAP's de un año a otro, cuya finalidad sea una mejor asignación del gasto.

Para ello, **propondrá modificaciones a la Ley General de Desarrollo Social y a su Reglamento, a fin de que la SEDESOL proporcione a la Comisión de Desarrollo Social a través de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, información complementaria que justifique, de acuerdo a los indicadores de rezago social y marginación, o resultado de evaluaciones internas o externas, la pertinencia de agregar, eliminar o conservar ZAP's para el siguiente ejercicio fiscal.**

SEGUNDO: Del análisis a las variaciones de 2016 respecto a la propuesta de 2017 en cada una de las entidades federativas tanto de las ZAP's rurales como de las ZAP's urbanas, se observó que en ninguno de los dos casos se conservaron los mismos municipios para el caso de las ZAP's rurales, ni las mismas AGEBS para el caso de las ZAP's urbanas.

De acuerdo a la metodología propuesta para su determinación, se identificaron 1,100 municipios prioritarios que presentaron un índice muy alto y alto grado de marginación. Sin embargo, para el caso de las ZAP's rurales sólo se conservaron 985 municipios de 2016 y fueron eliminados 95.

De lo anterior se desprende que los 95 municipios eliminados, de 2016 a 2017 ya no fueron considerados prioritarios y que 130 municipios, que en 2016 no lo eran, fueron clasificados como prioritarios.

Recientemente, el CONEVAL y CONAPO actualizaron el índice de rezago social 2015 y el índice de marginación 2015 (disponibles hasta el año 2016), respectivamente. Esa información se empleó para elaborar la propuesta de

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

Declaratoria de ZAP's 2017, mientras que la Declaratoria 2016 empleó los indicadores elaborados con información del Censo 2010, ya que en el momento de la publicación de la Declaratoria 2016 esa era la información más reciente disponible. Dichos cambios implicaron modificaciones en las ZAP's rurales y urbanas.

Por lo anterior, esta Comisión estima que, en general, las modificaciones a las ZAP's rurales responden a nuevos indicadores de rezago social y de marginación 2015, publicados en 2016 y empleados para la presente propuesta.

TERCERO: Esta Comisión estima que se debe contar con una metodología establecida en Lineamientos emitidos por la SEDESOL, que brinden certeza a los gobiernos estatales y municipales sobre los criterios que se emplearán para la determinación de ZAP's rurales y urbanas para el siguiente ejercicio fiscal, lo cual contribuirá a mejorar la calidad del gasto al proporcionar elementos certeros para que los gobiernos locales realicen sus programas de desarrollo social en los que se incluyan proyectos sociales con alto impacto.

Al cambiar anualmente las ZAP's, los gobiernos de los estados y en mayor medida los municipios, se ven imposibilitados para ejecutar sus programas de desarrollo social, derivado de la incertidumbre de contar anualmente con los recursos presupuestales para ejercer sus proyectos, a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) u otros programas y apoyos federales.

Para que los gobiernos estatales y municipales puedan ejecutar un proyecto de inversión es necesario destinar recursos para la elaboración de proyectos ejecutivos, una vez aprobado, se espera recibir nuevamente los recursos del siguiente año fiscal para ejecutarlo, pero no se sabe si el año siguiente el municipio tendrá aprobado las mismas ZAP's o cambiarán, ello además de crear una incertidumbre no permite dar una continuidad en la ejecución de proyectos que se

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

vea reflejado en una disminución del rezago social y marginación, así como también una ineficiencia en la asignación del gasto, dado que el proyecto ejecutivo elaborado se quedará sin ser ejecutado.

En ese sentido, esta Comisión estima pertinente que las modificaciones en las ZAP's rurales y urbanas respondan a una metodología establecida, que promueva transparencia en la asignación de los recursos y permita evaluar el grado de avance en el índice de rezago social y grado de marginación de las personas que habitan en las ZAP's.

CUARTO: De acuerdo con el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, 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 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 grado de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las ZAP's.

Para el ejercicio fiscal de 2017, se propuso un monto de recursos para el FAIS de 58,855.4 millones de pesos, monto que se deberá destinar para la atención de 2,331 municipios identificados como ZAP's para las zonas urbanas, y 1,115 municipios para zonas rurales. Esto significa que habrá municipios que reciban recursos para la atención de zonas rurales y zonas urbanas.

Sin embargo, del análisis que se desprende del monto de recursos propuestos para el FAIS en 2017 por entidad federativa y de los municipios ZAP's que corresponden a cada uno, se observa que no existe correspondencia entre el monto de recursos asignados a cada entidad federativa con el número de municipios que serán atendidos por identificarse ZAP's. Mientras que el estado de Oaxaca tiene el mayor número de ZAP's, el mayor monto de recursos se destinará a Chiapas, como se observa en el siguiente cuadro:

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

Entidad Federativa	FAIS 2017	ZAP's Rurales mpos	ZAP's Urbanas mpos.	TOTAL Mpos. Apoyados *	TOTAL DE Mpos.
Aguascalientes	295,075,153	0	6	6	11
Baja California	359,813,964	0	5	5	5
Baja California Sur	144,380,903	0	5	5	5
Campeche	620,876,397	4	11	15	11
Chiapas	9,857,711,520	103	118	221	118
Chihuahua	1,140,095,753	15	51	66	67
Ciudad de México	805,947,314	0	34	34	
Coahuila	496,154,172	0	9	9	38
Colima	166,921,867	0	13	13	10
Durango	839,816,707	9	36	45	39
Estado de México	4,009,645,732	19	43	62	125
Guanajuato	2,106,870,161	5	81	86	46
Guerrero	4,906,973,866	69	76	145	81
Hidalgo	1,795,995,038	26	111	137	84
Jalisco	1,424,130,420	7	120	127	125
Michoacán	2,458,680,507	28	113	141	113
Morelos	583,268,138	1	33	34	33
Nayarit	585,210,098	3	19	22	20
Nuevo León	704,338,705	4	40	44	51
Oaxaca	5,705,616,475	439	560	999	570
Puebla	4,677,595,338	136	217	353	217
Querétaro	589,992,643	3	16	19	18
Quintana Roo	627,447,670	4	9	13	9
San Luis Potosí	1,830,363,256	31	58	89	58
Sinaloa	762,361,553	3	18	21	18
Sonora	529,200,346	2	45	47	72
Tabasco	1,188,276,581	0	16	16	17
Tamaulipas	784,032,161	6	42	48	43
Tlaxcala	570,956,540	0	59	59	60
Veracruz	6,102,229,556	127	211	338	212
Yucatán	1,363,592,634	68	105	173	106
Zacatecas	821,867,268	3	51	54	58
TOTAL	58,855,438,436	1,115	2,331		2,440

* El total de municipios apoyados en algunos casos rebasa el número de municipios existentes por entidad federativa, lo que hace suponer que en un municipio puede recibir recursos por zonas rurales y urbanas.

Fuente: Elaboración propia con base en la propuesta de Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria 2017; y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017.

Por lo anterior, esta Comisión considera que la propuesta de ZAP's debe ir en correspondencia con el monto de recursos propuestos para el FAIS con el propósito de eficientar el gasto y evitar subejercicios, en ese sentido, promoverá cambios en la Ley General de Desarrollo Social.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

RECOMENDACIONES

1. Mediante escrito de fecha 07 de octubre de 2016, la Diputada Norma Xóchitl Hernández Colín, solicitó la revisión de las ZAP's urbanas de la Delegación de Tláhuac, toda vez que en el Sistema de Información de Desarrollo Social de la Ciudad de México están consideradas para la delegación en comento 37 unidades territoriales, de las cuales dos (5.40%) cuentan con bajo nivel de marginación, cuatro (10.81%) con medio grado de marginación, catorce (37.83%) con alto grado de marginación y diecisiete (45.40%) con alto grado de marginación. De acuerdo con lo anterior, cerca de la mitad de las unidades territoriales padecen alta grado de marginación, cuestión que no se ve reflejada en la propuesta de Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria Urbanas.
2. Mediante oficio ADG/SGDS/067/16 de fecha 07 de octubre de 2016, la Diputada Araceli Damián González, establece que “no obstante, a pesar de que se determinan anualmente las ZAP's tanto rurales como urbanas con la finalidad de que las acciones dirigidas a las mismas impacten en el mejoramiento de vida de su población, los recursos destinados a dichas zonas se encuentran dispersos en distintos programas y tampoco existen evaluaciones suficientes que permitan identificar si las acciones destinadas a las ZAP's efectivamente han mejorado la calidad de vida de los pobladores. Estima que el énfasis en aquellas zonas del país más marginadas y excluidas obedece tanto al principio de subsidiariedad del Estado como al enfoque de focalización, y ello no ha permitido que exista un avance significativo en el combate a la pobreza extrema, debido a que precisamente se han realizado esfuerzos por paliar la pobreza extrema y se ha rezagado la lucha contra la marcada pobreza multidimensional que existe en México, la cual actualmente es de 45.5%, de acuerdo con los datos más recientes del CONEVAL. Es ese sentido, considera que se necesita de una estrategia concreta que permita que el desarrollo permee a toda la población mexicana, y no sólo

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

algunos sectores de la misma, así como que el gasto social esté bien distribuido y que no exista dispersión de la política social, para garantizar a las personas un acceso efectivo a los derechos sociales.

3. Mediante escrito del 06 de octubre de 2016, la Diputada Evelyng Soraya Flores Carranza, expresó que en el estado de Jalisco existen apoyos para 500 adultos mayores, con un rezago de atención de 1000 solicitudes; en apoyos para jefas de familia, sólo se dan 35 de un universo de 1000; en el programa Jalisco Incluyente llegan menos recursos con apoyos a discapacitados con un monto de 300 pesos; y que 100 programas cambian a aparatos auditivos, sillas de ruedas y bastones para invidentes.
4. Mediante oficio GPNA/AGY/00064/2016 de fecha 07 de octubre de 2016, el Diputado Ángel García Yáñez, comentó que la propuesta de Zonas de Atención Prioritaria para el ejercicio fiscal 2017 refleja con claridad las Zonas de Atención Prioritaria Rurales y Urbanas, por lo que se deben destinar recursos suficientes para atender estas necesidades, así como otras más en el Estado de Morelos.
5. Mediante escrito del día 19 de octubre de 2017, la Diputada Natalia Karina Barón Ortiz, expuso que:
 - a) Deben valorarse y determinarse si existen irregularidades en el uso de recursos para los Estados considerados con altos rezagos y atender las conclusiones de la Auditoría Superior de la Federación cuando determine que las autoridades de los distintos niveles de gobierno no cumplieron con las disposiciones aplicables al manejo, control, ejercicio, comprobación y registro de recursos para zonas de atención prioritaria.
 - b) No obstante las variaciones en cuanto a la inclusión de zonas de atención prioritaria, es evidente la polarización de los ingresos que ha caído en términos generales, la desigualdad no sólo persiste en lo socioeconómico, también se extiende a nivel regional y destaca el crecimiento de la pobreza en las zonas urbanas acentuando la

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

desigualdad y marginación de importantes núcleos en cuanto a la densidad de población, a esto se suma la exclusión de localidades y comunidades que quedan fuera de los polígonos y al ser de alta marginación son desatendidas impidiéndoles de los beneficios de las políticas y recursos de programas de desarrollo social.

- c) La Comisión de Desarrollo Social debe advertir sobre la necesidad de establecer criterios claros en cuanto a la determinación anual de zonas de atención prioritaria y determinar evaluaciones precisas sobre si determinadas regiones han superado los altos índices de marginación, desigualdad y pobreza.
- d) Es necesario revisar y mejorar los procesos operativos para orientar recursos de forma adecuada, objetiva y real para el abatimiento de carencias sociales entre los Estados de la región sur-sureste para que los recursos se destinen efectivamente a las zonas de mayor rezago y pobreza por lo que es indispensable que, junto a los informes anuales para la designación de zonas de atención prioritaria, el Ejecutivo las deba realizar con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, además de informar sobre el seguimiento de proyectos para considerar la integración de zonas de atención prioritaria.

Finalmente y en virtud de lo anteriormente expuesto, **los integrantes de la Comisión de Desarrollo Social, consideran pertinente aprobar la propuesta de Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el ejercicio Fiscal de 2017** en virtud de que la propuesta metodológica para su determinación cumple con lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento; así como que las modificaciones que se realizan a los ZAP's rurales responden a nuevos indicadores de rezago social y **marginación 2015, publicados en 2016 y empleados para la presente propuesta.**

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

Sin embargo, en el análisis de la propuesta en comento se pudieron desprender algunas inconsistencias que se expresan, así como algunas recomendaciones de Diputados que coadyuvarían a que la Comisión de Desarrollo Social pueda cumplir su función de evaluación, motivo por el cual somete a la consideración de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, el siguiente:

ACUERDO

ÚNICO.- Esta Comisión aprueba la propuesta de Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el ejercicio fiscal de 2017, presentada por el Ejecutivo Federal el pasado 08 de septiembre.

Así se acordó y votó en sesión plenaria de la Comisión de Desarrollo Social en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de octubre de 2016.