

DE ADICIONES A LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL, CON OBJETO DE QUE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION TENGA UNA VALORACION ESPECIFICA DE LA INCIDENCIA DE LOS RECURSOS PUBLICOS FEDERALES EN EL DESARROLLO REGIONAL Y EN LAS DIFERENTES ENTIDADES FEDERATIVAS DEL PAIS

Con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución General de la República, quienes suscribimos, diputados federales a esta LVIII Legislatura, venimos a presentar ante esta H. Soberanía una iniciativa de decreto para adicionar la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, con objeto de que el Presupuesto de Egresos de la Federación tenga una valoración específica de la incidencia de los recursos públicos federales en el desarrollo regional y en las diferentes entidades federativas del país.

En tal sentido, nos permitimos solicitar se turne a las Comisiones competentes para los efectos de la formulación y presentación del dictamen correspondiente, atento a lo dispuesto por los artículos 39, párrafo 1, y 45, párrafo 6 inciso f) de la Ley Orgánica del Congreso General y en el artículo 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del propio Congreso. Basamos la presentación de esta iniciativa en la siguiente

Exposición de Motivos

Nuestra Ley Fundamental establece en forma indubitable la conformación de un Estado Federal, cuya esencia entraña la unidad de la República sobre la base de la voluntad de sus partes integrantes por constituirla, sostenerla y fortalecerla, y a la luz de criterios específicos para la distribución de competencias entre la Federación, las entidades federativas y, de acuerdo a la evolución de nuestro constitucionalismo, de los municipios.

En el federalismo conviven distintos órdenes para la actuación pública. La decisión fundamental del Constituyente en esta materia es asignar a la Federación, una serie de tareas que por su connotación eminentemente nacional, corresponden a la Federación y señalar otras como competencia de las entidades federativas por sus características propias de naturaleza regional.

En México, sin entrar aquí en disquisiciones sobre las previsiones de excepción, la regla básica para la distribución de competencias entre la Federación y los Estados de la Unión -establecida en el artículo 124 constitucional- es la asignación específica de tareas a las autoridades federales en el ámbito de la Constitución General de la República, de tal suerte que todo aquello que no fue reservado expresamente para la acción de la autoridad federal se entiende como una competencia de los Estados de la Unión, en el ámbito que corresponde a su jurisdicción. Así, la Federación tiene importantes atribuciones para propiciar el desarrollo nacional, como pueden ser las tareas en materia de vías generales de comunicación, de infraestructura para la prestación de servicios públicos y de explotación de bienes del dominio público, sea a través de la gestión propia o mediante el otorgamiento de concesiones cuando así lo permite el orden normativo.

Nuestra Carta Magna, en el artículo 74, fracción IV, establece que el Presupuesto de Egresos de la Federación entraña una facultad exclusiva de iniciativa para el Presidente de la República, y también una competencia exclusiva para la H. Cámara de Diputados en lo que hace a su discusión, modificación y aprobación.

También de nuestra Carta Magna se desprenden algunos principios en materia presupuestaria, como son el plazo para su presentación ante la Cámara de Diputados, el necesario equilibrio entre los montos estimados para el rubro de ingresos y las cantidades previstas para el rubro de egresos públicos.

Por otro lado, a la luz de las atribuciones de control y fiscalización del gasto público que se autoriza, la H. Cámara de Diputados también tiene atribuciones para evaluar la ejecución del presupuesto de egresos, con base en la asignación de recursos a programas específicos y de los resultados obtenidos con motivo del ejercicio correspondiente.

Si bien la Constitución General de la República no contiene ningún precepto que en forma literal señale el imperativo de alentar un desarrollo nacional equilibrado, podemos afirmar que el espíritu mismo de la Carta Magna

está imbuido de ese principio. Si tomamos en cuenta que la rectoría económica del Estado -artículo 25- debe propiciar un desarrollo "integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad de los individuos, grupos y clases sociales," podemos afirmar que el mandato constitucional es por un desarrollo cuya integralidad abarca a las diferentes regiones del país.

A su vez, si apreciamos que la planeación nacional del desarrollo -artículo 26 constitucional- debe incluir necesariamente una vertiente de coordinación con la planeación del desarrollo en las entidades federativas, concluiremos que el desarrollo nacional debe buscar el equilibrio y la armonía de los diferentes procesos de desarrollo de carácter regional.

No hablamos de una determinación para uniformar, descontextualizadamente y sin reparar en la realidad de cada entidad federativa o región del país, las consideraciones de la rectoría estatal del desarrollo o la planeación del mismo, sino de reafirmar que los procesos de integración nacional reclaman equidad en las posibilidades de desarrollo y de acceso a mejores condiciones de vida para la población del país en sus propias regiones y lugares de actuación.

Con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que se expidió en 1976, a partir de su antecedente, la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, se revisó la normatividad sobre los procesos de elaboración, presentación y ejecución del instrumento fundamental que autoriza el ejercicio de gasto público. En particular, cabe destacar que la noción de gasto público federal (artículo 20) comprende diversos tipos de erogaciones, como son el gasto corriente, la inversión física, la inversión financiera, el pago de deuda pública, y el pago de obligaciones derivadas de la responsabilidad patrimonial del Estado; y que la programación del gasto público federal debe basarse en las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo y sus directrices (artículo 4º).

En otro orden de ideas, el ordenamiento citado refiere que la dependencia federal encargada de la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en este caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, está obligada a proporcionar a los diputados federales todos los datos estadísticos e información general que contribuya a la mejor comprensión de las propuestas formuladas por el Ejecutivo de la Unión.

Es con esta Ley que se establece (artículo 19) la necesidad de que el proyecto del Presupuesto de Egresos se integre y presente con diversos documentos pertinentes para la actuación de la Cámara de Diputados, como son la descripción de los programas que se ejecutarán; la explicación correspondiente a los programas que pueden abarcar dos o más ejercicios fiscales; la estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal con la indicación de los empleos que comprende; y las condiciones económicas, financieras y hacendarias presentes y previsibles en el futuro inmediato de la ejecución del presupuesto. Es decir, que el proyecto de Presupuesto de Egresos debe incluir no únicamente el catálogo de gastos previstos sino los programas a que se destinarán los egresos y el entorno en el que se dará el ejercicio correspondiente.

Hasta ahora el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación permite colegir con precisión y nitidez los recursos que se plantea asignar a los poderes públicos, a los organismos autónomos por disposición constitucional a las dependencias de la administración pública federal y a las entidades de la propia administración pública federal de control presupuestal directo, a fin de que den cumplimiento de sus funciones; asimismo, también se destacan algunos rubros de gasto que no se elucidan sobre la base de la institución pública que ejercerá los recursos, sino bajo la concepción de programas específicos de gasto. En los primeros casos, se habla de ramos de ejercicio presupuestal por institución pública y en el segundo de ramos por programas (artículo 3º del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2001).

Dado que dos de los rubros fundamentales del Presupuesto de Egresos de la Federación son las previsiones de inversión física y las estimaciones de gasto corriente, a efecto de que la H. Cámara de Diputados pueda colegir la incidencia del ejercicio presupuestal en el desarrollo regional del país, estimamos indispensable que la presentación del proyecto de Presupuesto de Egresos contenga señalamientos específicos sobre la asignación y ejercicio del presupuesto federal por regiones y, específicamente, por entidades federativas.

Resulta imposible negar la importancia del Presupuesto de Egresos de la Federación como instrumento para la acción directa del poder público en las tareas del desarrollo nacional. Sin duda que éste debe estructurarse para atender las competencias constitucionales que corresponden a la Federación. Esa es su naturaleza y sentido, y si bien hay diferentes precedentes para afirmar propósitos y actuaciones para la descentralización del gasto público federal, la proporción de las finanzas federales dentro del gasto nacional (que comprende las erogaciones de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios) es todavía muy amplia.

Postulamos la conveniencia de que el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación contemple una evaluación específica del impacto que tendrán los gastos públicos fundamentales para el desarrollo regional del país, a fin de que la H. Cámara de Diputados pueda imbuir a los gastos públicos que le corresponde autorizar un sentido eminentemente federalista. Si bien el diseño constitucional del Estado Mexicano refiere a este H. Pleno como un órgano esencial de representación de la Nación y al H. Senado de la República como el cuerpo colegiado donde tiende a expresarse nuestro federalismo, es necesario que la H. Cámara de Diputados tenga una apreciación, una valoración y un punto de vista específicos sobre la asignación del Presupuesto de Egresos a la luz de los propósitos del desarrollo regional armónico.

Habida cuenta de que por su evidencia es ya prácticamente un lugar común hablar del desarrollo asimétrico que existe entre las entidades del norte del país, del centro de la República, y del sur de la Nación, resulta imperativo desplegar esfuerzos concretos y conscientes para evitar inconvenientes concentraciones del desarrollo detonadas por la disparidad presente.

Como Estado Federal que aspira a preservar sus características regionales en un contexto de fortalecimiento integral de la Nación, no es posible asumir tratamientos igualitarios en condiciones de desigualdad. Nuestra tesis es y ha sido, que la única manera de concretar el principio de igualdad en el desarrollo nacional es brindando un trato desigual y de justicia social a quienes se hallan en un estadio comparativo de mayor rezago, porque sólo de esa forma podrán colocarse en una situación de superación que, a lo largo del tiempo, los lleve a la ansiada condición de igualdad. Esto tampoco quiere decir, por ningún motivo, que hay que dejar de lado el desarrollo de aquellas entidades federativas que con mayor dinamismo y pujanza llevan a cabo tareas en ese sentido. No, nuestra propuesta es por alcanzar equilibrios armónicos en una ruta de superación mutuamente benéfica, y no estancamientos ficticios para brindar mayor celeridad en el desarrollo de quienes desafortunadamente van más rezagados.

Nuestra propuesta tiene también como propósito hacer transparente ante esta representación nacional y, por su conducto, ante la Nación misma, los compromisos, las proposiciones y decisiones que se tomen en la asignación de recursos públicos que inciden directa e indirectamente en el desarrollo de las diferentes regiones y entidades federativas del país.

Al analizar la estructura de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, estimamos que el planteamiento que llevaría a la posibilidad de evaluar puntualmente la incidencia del Presupuesto de Egresos de la Federación en las entidades federativas, debe contenerse en el Capítulo II de ese ordenamiento, relativo a la preparación del proyecto de Presupuesto de Egresos. En particular, cabe señalar que actualmente el artículo 21 de esta Ley carece de contenido, al haberse dispuesto la derogación del mismo mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 de diciembre de 1986. En tal virtud, planteamos la utilización de ese precepto para lograr el propósito que anima a esta iniciativa de decreto.

Con base en lo expuesto y fundado, nos permitimos proponer al Poder Legislativo Federal, por conducto de esta H. Cámara de Diputados, la siguiente **iniciativa de decreto que adiciona la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.**

Artículo Único.- Se adiciona el texto siguiente en el actualmente derogado artículo 21 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal:

Artículo 21.- El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación será acompañado de un documento que precise:

I. Los montos de la inversión física que la Federación estima realizar en cada una de las entidades federativas, señalándose la cuantía de la misma, la generación directa e indirecta estimada de empleos, y la evaluación sobre el impacto económico y social de las erogaciones para el desarrollo regional, a través de un análisis costo-beneficio que estime la rentabilidad social de dichos proyectos;

II. Los montos de la erogación por concepto de gasto corriente federal en cada una de las entidades federativas; y

III. El monto de las aportaciones federales y de la asignación de recursos federales a las entidades federativas.

Transitorios

Artículo Primero.- Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- Este decreto entrará en vigor el día 1º de enero de 2002, para efectos de la preparación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente al ejercicio fiscal 2003.

México, D.F., a 29 de noviembre del 2001

Diputados: Jesús Alí de la Torre, Josefina Hinojosa Herrera, Jorge Alejandro Chávez Presa, Antonia Irma Piñeyro Arias, Miguel Angel Donaciano Moreno Tello, Patricia Aguilar García, Celestino Bailón Guerrero, Juan Manuel Martínez Nava, Federico Granja Ricalde, Raúl Efrén Sicilia Salgado, Silvia Romero Suárez, Rosa Elena Baduy Isaac, Lorena Beauregard de los Santos, Efrén Nicolás Leyva Acevedo, José Antonio Hernández Fraguas, Víctor Emanuel Díaz Palacios, José Francisco Yunes Zorrilla, Héctor Nemesio Esquiliano Solís, Aarón Irizar López, Agustín Trujillo Íñiguez, José Jacobo Nazar Morales, Roberto Javier Fuentes Domínguez, Adolfo Zamora Cruz, Roberto Domínguez Castellanos, Jesús Alejandro Cruz Gutiérrez, Andrés Carballo Bustamante, Alfredo Ochoa Toledo, Luis Priego Ortíz, Salvador Castañeda Salcedo, José Gerardo De la Riva Pinal, Neftalí Jiménez Olan, Salvador Cosío Gaona, Jorge Carlos Ramírez Marín, Abel Trejo González, Edilberto Jesús Buenfil Montalvo, María Lilia Arcelia Mendoza Cruz, Eddie James Varón Levy, Rafael López Hernández, José Luis González Aguilera, Carlos Humberto Aceves del Olmo, Erika Elizabeth Spezia Maldonado, Diego Cobo Terrazas, José Ignacio Mendicuti Pavón, Eduardo Abraham Leines Barrera, Marcos Paulino López Mora, Francisco Ríos Alarcón, Jaime Mantecón Rojo, Edgar Consejo Flores Galván, David Penchyna Grub, Alma Carolina Viggiano Austria, Ranulfo Márquez Hernández, Justino Eduardo Andrade Sánchez, Francisco Castro González, José María Guillén Torres, Gustavo Carvajal Moreno, María Luisa Araceli Domínguez Ramírez, Guillermo Díaz Gea, Jesús Adelfo Taracena Martínez, Rodolfo Gerardo González Guzmán, María Elena Chapa Hernández, María de las Nieves García Fernández, Julián Luzanilla Contreras, María del Rosario Oroz Ibarra, Arturo León Lerma, Víctor Roberto Infante González, Esther López Cruz, Esveida Bravo Martínez, Ildefonso Guajardo Villarreal, Maricela Sánchez Cortés, César Horacio Duarte Jáquez, Maricruz Montelongo Gordillo, Enrique Ramos Rodríguez, José Ramírez Gamero, Samuel Aguilar Solís, Jorge Esteban Sandoval Ochoa, Olga Margarita Uriarte Rico, Santiago López Hernández, Gustavo Nabor Ojeda Delgado, Jesús de la Rosa Godoy, Jesús Burgos Pinto, José Jesús Reyna García, Carlos Antonio Romero Deschamps, Roque Joaquín Gracia Sánchez, Narciso Alberto Amador Leal, Rubén García Farías, Laura Hermelinda Pavón Jaramillo, Bernardo De la Garza Herrera, Petra Santos Ortíz, Nahum Ildefonso Zorrilla Cuevas, Hilda Josefina A. Anderson Nevarez, Erendira Olimpia Cova Brindis, Bulmaro Rito Salinas, Ernesto Higinio Rodríguez Escalona, Manuel Añorve Baños, José Manuel del Río Virgen, Angel Meixueiro (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Noviembre 29 de 2001.)

Publicado en Gaceta de la Cámara de Diputados 30/11/01.