

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL, SOBRE LAS REGLAS DE OPERACION DE LOS PROGRAMAS DE CARACTER SOCIAL, PRESENTADA POR LA DIPUTADA MARICRUZ CRUZ MORALES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI.

Maricruz Cruz Morales, diputada federal de la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, por los artículos 55, fracción II, 56, 62 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito presentar la siguiente iniciativa de reformas y adiciones a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

Las profundas transformaciones que México hizo a su estructura institucional en los últimos años han significado una menor participación del gobierno como agente económico y una menor cobertura poblacional y geográfica de los programas de carácter social, para el desarrollo rural, el fomento de la agricultura, ganadería, silvicultura y de las demás actividades económicas del agro mexicano, que éste tiene a su cargo. La disminución de los recursos en los rubros señalados, se ha acompañado de una mayor focalización de la población determinada como beneficiaria de los programas respectivos, lo cual a su vez, ha demandado una mayor reglamentación, para aumentar la eficiencia del gasto público.

Las Reglas de Operación de dichos programas, en muchos casos, dificultan a los beneficiarios, el acceso a los recursos públicos, en detrimento sobre todo de las personas de menores ingresos.

El difícil acceso a los recursos y la falta de una adecuada promoción, entre otros problemas, han motivado que algunas dependencias no ejerzan totalmente el presupuesto que les es autorizado para promover el mejoramiento del nivel de ingreso de la población, a través de la realización de proyectos productivos, generando subejercicios presupuestales, deplorables dada la gran necesidad de importantes sectores sociales.

Nuestro país ha pasado por periodos de crisis recurrentes que han obligado a aplicar recortes presupuestales para evitar el crecimiento del endeudamiento público, sin embargo, la incertidumbre que esto genera, además de debilitar las acciones de gobierno, inhibe la confianza de los agentes económicos de diversos sectores, que tienen en el presupuesto público un referente de inversión.

Por otro lado, la publicación diferida de las Reglas de Operación, respecto a la publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación retrasa la operación de los programas.

La problemática señalada en los párrafos anteriores se ha venido tratando de solucionar por parte del Poder Legislativo, emitiendo disposiciones a través del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que anualmente examina, discute y aprueba la Cámara de Diputados. Sin embargo, existen ordenamientos como la Ley Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, cuyo objeto consiste en regular el ejercicio del presupuesto y que no han sido actualizados a pesar de la necesidad que imponen los cambios profundos que ha experimentado la sociedad mexicana y sus instituciones.

Durante un largo periodo, el Estado mexicano fue el principal agente de la economía nacional y en consecuencia el motor del desarrollo del país, su amplia participación, respondía a un modelo de economía cerrada a los mercados internacionales, lo cual era aplicable a la gran mayoría de sus sectores. Si bien el modelo permitió largos periodos de alto crecimiento del PIB, el sector externo se fue convirtiendo en su principal generador de etapas de crisis, debido a su excesiva dependencia de los recursos provenientes de las exportaciones petroleras que, en la década de los setenta del siglo recién concluido, enfrentaron fuertes caídas de sus precios, así como del creciente endeudamiento público externo.

El modelo mexicano entró en una severa contradicción con el nuevo orden mundial sustentado en la apertura comercial y la integración de los grandes bloques económicos, que dieron una nueva dinámica a la economía mundial y a las relaciones entre los países. El modelo perdió viabilidad al carecer de mecanismos que permitieran generar ingresos seguros y crecientes al gobierno federal, en tanto principal motor de la economía.

A mediados de los ochenta y fundamentalmente en la década de los noventa, el Estado Mexicano transformó profundamente su estructura: Abrió paulatinamente sus fronteras al comercio con otros países, reduciendo tanto las barreras arancelarias como de otra naturaleza, hasta que en 1994 se integró al bloque formado por Estados Unidos de América y Canadá, a través del TLCAN. Al mismo tiempo, abrió al interior, la participación de la empresa privada en áreas y sectores de la economía en los que había venido participando de manera exclusiva o en forma dominante y se retiró total o parcialmente de esas mismas áreas.

El Estado mexicano dismanteló casi en su totalidad su infraestructura productiva y de servicios, pero conserva fuertes responsabilidades de carácter social que le demandan anualmente crecientes cantidades de recursos presupuestales, para garantizar el bienestar social de la población y crear las condiciones indispensables para promover el desarrollo económico del país.

Las reformas estructurales hicieron indispensable cambiar el enfoque y las políticas aplicables a los programas sociales, para el desarrollo rural, el fomento de la agricultura, ganadería, silvicultura y de las demás actividades económicas del agro mexicano, los modelos adoptados para dichos programas, modificaron los esquemas de subsidios y apoyos directos. El nuevo enfoque consideró fundamentalmente: racionalizar y eficientar los recursos focalizando la población objetivo.

Este nuevo modelo que fue concebido bajo una visión eficientista del gobierno sobre el manejo de los recursos destinados a resolver las necesidades de amplias capas de la población que han quedado marginadas del desarrollo del país, no debe ser obstáculo para que la población acceda con facilidad a los beneficios que establecen los programas.

Lo limitado de los recursos con que cuenta el gobierno para atender las crecientes necesidades de la población, justifica la existencia de mecanismos de control que garanticen su uso eficiente. En este contexto, el Presupuesto de Egresos y las Reglas de Operación de los programas gubernamentales, cobran la mayor relevancia en virtud de que son el mecanismo que debe orientar, ordenar y garantizar el ejercicio de los programas del gobierno y la aplicación transparente de los recursos públicos.

Sin embargo, varios programas operan con reglas excesivas, complejas y muy poco difundidas. Ello limita el acceso a los recursos a las personas de más bajos ingresos y las que se encuentran alejadas de los centros de operación de las dependencias de gobierno federal, provocando que los beneficiarios de los programas pierdan oportunidades productivas o reciban tardíamente apoyos que son indispensables para su bienestar.

Por otro lado, el hecho de que varias Reglas de Operación se publiquen con posterioridad a la fecha en que entra en vigor el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, contribuye también a que los recursos se obtengan tardíamente e incluso, a que algunos beneficiarios no puedan acceder a ellos.

El difícil acceso a los recursos provocan también que algunos programas registren presupuestos subejercidos, mientras que las necesidades son muy grandes. Asimismo, propician que los interesados gasten de sus escasos recursos, para pagar pasajes frecuentes para asistir a las oficinas de las dependencias del gobierno federal a realizar trámites.

Lo anterior, así como las numerosas manifestaciones de inconformidad de personas con derecho a los beneficios de los programas, lo señalado por organizaciones sociales y las experiencias que varios legisladores hemos tenido al apoyar a grupos o personas para tratar de que se les otorguen los beneficios de los programas, nos lleva a la conclusión de que es necesario promover reformas a la legislación vigente.

Ante esta serie de problemas, la función redistributiva del Presupuesto de la Federación disminuye sus alcances y no se cumple uno de los objetivos que se ha fijado en los años recientes en el decreto de Presupuesto de

Egresos de la Federación, que establece las Reglas de Operación para dar eficiencia, eficacia y equidad a los programas y dar transparencia a los recursos públicos.

Ante las dificultades señaladas y las necesidades cada vez más amplias de la población, es necesario diseñar nuevos instrumentos jurídicos que den certeza al ejercicio presupuestal y faciliten el acceso a los beneficios que estos establecen. Por ello, se considera conveniente reformar la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en tanto ordenamiento que establece las disposiciones generales para ejecutar el Presupuesto de Egresos de la Federación, en los aspectos específicos que a continuación se describen.

Para garantizar el ejercicio pleno del presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados, evitando subejercicios de las partidas de los programas sociales y de apoyo a las actividades económicas del medio rural, se propone reformar el artículo 25 de la Ley y adicionar un párrafo al mismo, a efecto de supeditar las modificaciones al presupuesto, a la aprobación de la Cámara de Diputados. Se propone también que en caso de que se obtengan ingresos excedentes, se privilegie la asignación de recursos a los programas de carácter social y a los establecidos para el desarrollo rural, el fomento de la agricultura, ganadería, silvicultura, y las demás actividades del agro mexicano.

Con las reformas a los artículos 15 y 17, y la adición de una fracción III, al artículo 19, se plantea establecer Reglas de Operación permanentes, con vigencia desde el primer día del año fiscal, esto, con el objetivo de que los beneficiarios de los programas, puedan acceder a los recursos en todo momento.

Se establece que las Reglas de Operación, se sometan a la aprobación de la Cámara de Diputados, como parte integrante del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que envía el Poder Ejecutivo a este órgano legislativo.

Esta propuesta tiene como objetivo promover nuevas formas de colaboración en materia de reglamentación, necesaria ante los problemas que plantea una sociedad cada vez más compleja, con una vocación y tendencia hacia la democracia, que exige a su vez, un nuevo modelo jurídico.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito poner a consideración del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Artículo Único. Se reforman los artículos 15, 17, párrafo segundo, y 25; y se adicionan una fracción III al artículo 19 y se recorre la numeración de las actuales fracciones III a la IX, para quedar de la IV a la X, y un segundo párrafo al artículo 25, para quedar de la siguiente forma:

Artículo 15. El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen. **Las Reglas de Operación de los nuevos programas que contenga el presupuesto y las modificaciones y adiciones a las reglas de los programas que se encuentren vigentes, serán examinadas y discutidas por la Cámara de Diputados, su aprobación se verificará en el mismo acto en el que se apruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación y entrarán en vigor en la misma fecha que éste.**

Artículo 17.

Las entidades remitirán su respectivo anteproyecto, **así como las Reglas de Operación de los programas que se propongan crear para el ejercicio correspondiente y las modificaciones o adiciones de las de aquellos que continuarán vigentes**, a la Secretaría de **Hacienda y Crédito Público**, con sujeción a las normas, montos y plazos que el Ejecutivo establezca por medio de la propia Secretaría.

.....

Artículo 19.

I. a II.

III. Las Reglas de Operación de los programas nuevos que contemple el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como las modificaciones o adiciones de las correspondientes a los programas que estén en operación.

IV. a X.

Artículo 25. El Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de **Hacienda y Crédito Público**, podrá asignar los recursos que se obtengan en exceso de los previstos en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del **Gobierno** del Distrito Federal, a los programas que considere convenientes, **privilegiando los de carácter social, para el desarrollo rural, el fomento de la agricultura, ganadería, silvicultura y de las demás actividades económicas del agro mexicano;** y autorizará los traspasos de partidas cuando sea procedente, dando la participación que corresponda a las entidades interesadas. En tratándose de ingresos extraordinarios derivados de empréstitos, el gasto deberá ajustarse a lo dispuesto por el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. De los movimientos que se efectúen en los términos de este artículo, el Ejecutivo informará a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión al rendir la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

No podrá hacerse reducción alguna a los recursos asignados a los programas de carácter social, para el desarrollo rural, el fomento de la agricultura, ganadería, silvicultura y de las demás actividades económicas del agro mexicano, sin la aprobación expresa de la Cámara de Diputados.

.....

El Ejecutivo federal determinará la forma en que deberán invertirse los subsidios que otorgue a los Estados, Municipios, instituciones o particulares, quienes proporcionarán a la Secretaría de **Hacienda y Crédito Público** la información que se les solicite sobre la aplicación que hagan de los mismos.

Artículos Transitorios de la Reforma

Primero. Las disposiciones contenidas en el presente decreto, entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las Reglas de Operación de los programas contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente al ejercicio fiscal en que se apruebe esta reforma, continuarán vigentes hasta la conclusión del mismo. Para el ejercicio fiscal inmediato posterior, dichas reglas deberán sujetarse a lo dispuesto por el artículo 19 reformado, como si se tratara de programas nuevos.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de abril de 2003.

Dip. Maricruz Cruz Morales (rúbrica)