

## **QUE ADICIONA UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 19 DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL, EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ANTONIO CABELLO GIL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, diputado José Antonio Cabello Gil, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de esta LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la siguiente Iniciativa de decreto que adiciona una fracción al artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Con los cambios que hemos vivido en los últimos años, es evidente que tengamos en México una visión diferente de la administración pública, por lo que es necesario abordarla de diversas maneras y hacer las modificaciones necesarias en el marco legal para ajustarla a la realidad que vivimos. La necesidad de tales ajustes se puede explicar por la existencia de un conjunto de desafíos confrontados por nuestro país en los últimos años. Entre esos desafíos encontramos los siguientes:

1. Limitaciones fiscales al crecimiento del sector público versus la infinidad de demandas efectuadas por ciudadanos;
2. Búsqueda intensiva de formas más efectivas para implementar políticas públicas;
3. Manejo de la incorporación a un mundo de interdependencia acelerada y de dinámica impredecible;
4. Presión creciente de parte de otros actores sociales para promover un sector público más conducente a los negocios, a la inversión y al suministro eficiente de servicios;
5. Cambios de valores que cuestionan la administración pública desde el interior y desde el exterior de la misma;
6. Cambios tecnológicos, especialmente relacionados con la información; y
7. Cambios en los perfiles socio-demográficos.

Lo que han hecho estas circunstancias ha sido poner en tela de juicio no sólo las estructuras administrativas y de toma de decisiones políticas establecidas, sino también la forma de pensar la administración pública y el servicio civil.

Considerando que la calidad del sector público se define como el conjunto de características que facilitan la formulación e implementación de buenas políticas permitiendo al gobierno lograr sus objetivos de la manera más eficiente, se puede decir que el sector público mexicano se ha caracterizado por su creciente calidad en los últimos años. Si bien la calidad es una dimensión difícilmente cuantificable, una serie de indicadores sobre el desempeño económico y social convergen hacia esta conclusión: 1) la promoción y fortalecimiento de transparencia ha promovido una gestión más eficiente y ha generado circunstancias de gobernabilidad; 2) se ha combatido a la corrupción generalizada; 3) la información generada, como la disponible al público, es crecientemente adecuada en magnitud y calidad; 4) la equidad se ha generalizada tanto vertical como horizontalmente; y 5), la eficiencia se ha reflejado en altos grados de efectividad de las acciones del gobierno.

La productividad y eficiencia del trabajo en el sector público han mejorado globalmente debido a las reducciones de personal y una recomposición que tiende a reducir la cantidad de personal administrativo por cada profesional. Sin embargo, falta avanzar en aspectos que incidirán fuertemente en la productividad individual de los empleados: la reforma del servicio civil, reorganización de las actividades y procesos, esquemas de incentivos atados al desempeño, entre otros.

En México, desde el 2001, se han venido implementando una serie de iniciativas y proyectos de modernización entre las instituciones del sector público a fin de mejorar la eficacia de sus actividades, la eficiencia de sus

instituciones y la productividad de sus recursos humanos y financieros. Por lo que toca al Gobierno Federal, el proceso ha sido gradual y secuencial; todavía no abarca a la totalidad de las entidades públicas centralizadas ni a las descentralizadas, el ritmo de implementación ha dependido de la capacidad individual de cada institución para conseguir el financiamiento requerido. Al interior de las instituciones, la modernización también está siendo implementada gradualmente, privilegiando una o más de las dimensiones de la gestión por desempeño según las características y prioridades de cada caso. Todos estos esfuerzos apuntan en la dirección correcta, pero resta mucho por recorrer.

Por ejemplo, la SHCP se ha preocupado -con toda razón- por la rigidez cada vez mayor de las asignaciones del gasto. La inflexibilidad tiene dos aspectos bien definidos -el primero dentro del año del presupuesto y el segundo, de un año del presupuesto al siguiente. El problema a corto plazo consiste en que el 57% del presupuesto se destina al servicio de la deuda, a sueldos, a transferencias especificadas nominalmente para los gobiernos subnacionales y a otras obligaciones impostergables, aunque este monto es bajo comparado con el de otros países como Perú, Colombia, Argentina y Brasil. Debido a esta rigidez, cualquier disminución no prevista en el ingreso lleva a declinaciones más pronunciadas en las categorías restantes, en especial en la inversión, la cual tan sólo representó aproximadamente el 11% del presupuesto en 2002 -un monto bajo conforme a los estándares internacionales, a pesar de que se ha incrementado de manera considerable desde 2002. Si bien la ley determina la proporción de los ingresos fiscales que se distribuyen como participaciones a las entidades federativas -por lo que es difícil hacer un cambio a mediano plazo-, en realidad mitiga la rigidez a corto plazo en cuanto a que la fórmula de participaciones automáticamente hace que los gobiernos subnacionales compartan proporcionalmente la carga, (o el beneficio) de las fluctuaciones totales de ingresos.

El problema a mediano plazo con la rigidez surge cuando el gobierno requiere contar con la capacidad de hacer recortes en el gasto en áreas no prioritarias a fin de reasignar el gasto y armonizarlo con las nuevas prioridades decididas por el proceso democrático. En ciertos aspectos el panorama ya ha mejorado, dado que rubros como el servicio de deuda, que no se puede cambiar ni siquiera por ley, han disminuido durante los últimos años en aproximadamente un cuarto de los desembolsos. Los rubros que establece la ley y que se pueden cambiar conforme a ella (excepto la ley del presupuesto anual) como las participaciones para los gobiernos subnacionales y niveles de pago existentes para maestros federalizados, son apenas de poco más de un medio. Si bien estos programas de gasto legalmente establecidos cuentan con una amplia base de electores y mucha inercia, la experiencia de México durante la década de los 90 demuestra que los programas bien concebidos y bien presentados públicamente pueden absorber recursos tomándolos de programas más antiguos y aparentemente inamovibles. Por ejemplo, los programas generalizados de subsidio a los alimentos -incluyendo el costoso subsidio a la tortilla- se sustituyeron exitosamente por el Programa Progresas/Oportunidades, mejor focalizado. Y muchos otros programas de subsidio agrícola, que habrían sido imprácticos dentro del contexto del TLCAN, se reemplazaron por Procampo, un programa mejor focalizado y menos distorsionante.

Los gastos de personal, incluyendo a los maestros "federales" descentralizados y a los trabajadores de la salud, representan el segmento más grande y de más rápido crecimiento de los gastos rígidos y su tamaño agregado representa únicamente parte del problema. Otra dimensión de la rigidez es que es difícil desplazar a los empleados incluso dentro de su propio sector, como, por ejemplo, transferir maestros que se encuentran en una escuela en un número excesivo a otra en la que se les necesita. Otros gastos recurrentes, como para materiales y mantenimiento, no contribuyen a la rigidez del presupuesto y son de las opciones más productivas. Cuando las prioridades de los programas demanden más gasto que excluya los gastos recurrentes de personal se ayudará a reducir las rigideces en el presupuesto.

El gasto en servicios personales ascenderá este año a 525.4 miles de millones de pesos, lo que significa un crecimiento real de 4.8% respecto a 2003. Alrededor de tres cuartas partes de este incremento se deben a las mayores percepciones y a la creación de plazas en sectores prioritarios como son educación, seguridad pública, seguridad nacional y procuración de justicia. El resto del incremento en este tipo de gasto se explica por la incorporación de medidas de carácter económico, laboral y contingente, como son las obligaciones fiscales derivadas de prestaciones de los servidores públicos, conforme a las resoluciones emitidas este año por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Desde el inicio de la presente administración se han aplicado estrictas medidas de racionalidad y eficiencia en el manejo de los recursos públicos a fin de fortalecer la transformación de la estructura de las erogaciones en favor del gasto social y la inversión productiva, sin descuidar las otras áreas estratégicas y prioritarias.

Una de las mayores condicionantes para obtener más y mejores resultados corresponden al adecuado desempeño de las personas que intervienen para llevar a cabo la ejecución de las políticas y actuar en los ámbitos gubernamentales. Comúnmente todos los servidores públicos desean obtener buenos resultados y alcanzar los objetivos y metas planteadas en las distintas políticas, pero no se verifican los esfuerzos por lo cual no se tiene en claro si éstos fueron suficientes y si la capacidad del personal que intervino se encuentra al nivel exigido para obtener los resultados buscados.

La evaluación del desempeño se circunscribe en un proceso más amplio de gerencia pública. Un sistema que reconozca el mejor y mayor rendimiento es un factor necesario para la profesionalización de la Administración Pública. La iniciativa de introducir y potenciar la evaluación del desempeño en los servidores públicos se sitúa en el contexto de incorporación de una nueva cultura administrativa.

Hoy en día, en nuestra legislación federal primaria no existe disposición alguna que regule presupuestalmente las percepciones extraordinarias (llámense estas bonos, estímulos, reconocimientos, recompensas, incentivos y demás pagos equivalentes a los mismos). Es de suma importancia el normar explícitamente dichas percepciones, que no eliminarlas, a fin de otorgar transparencia y legitimidad a la transferencia de dichas percepciones, las cuales deben de ser uniformes y estar reguladas en la **Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal**, por ser la norma que regula el proceso de presupuestación del gasto público federal, para que las mismas cuenten con una misma base de proyección en la respectiva partida presupuestal incluida en el Presupuesto de Egresos que en cada año del Ejercicio Fiscal apruebe la Honorable Cámara de Diputados.

La presente iniciativa de decreto tiene por objeto precisamente establecer los criterios generales que durante el proceso de elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación se deberán aplicar para llevar a cabo el pago de estímulos por cumplimiento de metas, recompensas, incentivos o conceptos equivalentes a estos a favor de los servidores públicos federales.

En el artículo 19 y fracción tercera de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se señala que el "El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará con... la estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, incluyendo el monto y clasificación correspondiente a las percepciones que se cubren en favor de los servidores públicos. Dichas percepciones incluyen lo relativo a sueldos, prestaciones y estímulos por cumplimiento de metas, recompensas, incentivos o conceptos equivalentes a éstos".

Esta Ley hace referencia a la figura de las percepciones extraordinarias, pero no establece marcos referenciales legales tendientes a asegurar dichas percepciones en un marco constante de racionalidad y eficiencia en el ejercicio del gasto público; es decir, pretendemos que dichas percepciones se norman legalmente por una ley superior al de los decretos del Presupuesto de Egresos.

La iniciativa que se presenta propone que se adicione una fracción al artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, a fin de plantear las bases para la proyección de las percepciones extraordinarias como figura que complementa las percepciones ordinarias a las que hace referencia esta misma ley. La iniciativa pretende, por un lado, regular las diversas formas que adoptan las percepciones extraordinarias; y, por otro lado, la iniciativa coadyuvará a garantizarle a la sociedad, como a los propios servidores públicos, la correcta y equitativa aplicación y ejercicio de la partida presupuestal que contenga los recursos públicos destinados al pago de dichas percepciones extraordinarias a los servidores públicos federales, eliminando de esta manera con la discrecionalidad a las que están sujetos actualmente estas percepciones, que no es más que otra forma en la que posibilita y se propicia la corrupción, la desigualdad y la inequidad laboral.

Las percepciones extraordinarias ya establecidas y reguladas, serán un mecanismo que permita incentivar y elevar la calidad del servicio público, de acuerdo con las necesidades y exigencias de la ciudadanía; también será un

elemento importante para evitar las conductas indebidas en la función pública al eliminar espacios de corrupción, establecer condiciones que garanticen la eficacia del quehacer gubernamental y crear una cultura en la función pública basada en valores éticos.

Además, hay que destacar que esta iniciativa responde plenamente con los principios y lineamientos que se plantean en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006:

En primer término, la iniciativa contribuirá a lograr la misión del Poder Ejecutivo Federal 2001-2006 a través del impulso al establecimiento de una nueva cultura de gobierno basada en el Estado de Derecho, la transparencia y la rendición de cuentas, y al sentar las bases, irreversibles, de un nuevo modo de comportamiento y cultura política basado en una ética pública.

En segundo término, la iniciativa se corresponde con tres de las cinco normas básicas en las que se basa la actual acción gubernamental, normas que guían los proyectos, los programas y las acciones de la Administración Pública Federal.

**1. Apego a la legalidad.** La observancia de la ley por parte de los servidores públicos de la Administración Pública Federal será un principio que distinguirá la acción del Ejecutivo. En el marco jurídico reconocerá un mandato supremo.

**2. Transparencia.** Las decisiones discrecionales se deben reducir al mínimo y acotarse y reglamentarse mediante normas claras de orden público.

**3. Rendición de cuentas.** El establecimiento de un sistema nítido de rendición de cuentas públicas requiere la designación de responsables en las distintas actividades y programas de la Administración Pública Federal.

Por último, la iniciativa contribuirá a que esta administración federal cumpla con su responsabilidad histórica de dar respuesta a las grandes demandas y expectativas de la sociedad, ya que esta propuesta significa una acción capaz de transformar los esquemas tradicionales de gestión pública.

Sabemos que no obstante la urgencia evidente de cambio, el reto de forjar un buen gobierno no es una tarea que pueda realizarse por decreto, pero la iniciativa responde a la demanda de posibilitar un servicio público federal honesto, serio y profesional en forma permanente.

El Gobierno Federal ha establecido diversos procesos con la finalidad de lograr una administración más eficiente de los recursos con que cuenta, entre ellos el recurso humano que es su columna vertebral;

Se reconoce el establecimiento de figuras como la de los estímulos a la productividad y eficiencia en el desempeño y demás a favor del servidor público, con la finalidad de incentivar el desempeño diario de las labores de sus integrantes, más allá de un mero cumplimiento laboral y que forma parte de las bases del proceso de implementación del servicio civil de carrera.

Resulta pertinente dar una continuidad a la política de aplicación de estímulos a la eficiencia y productividad, factor que no ha venido operando en toda la Administración Pública Federal, por lo que en tal virtud se expiden la siguiente

**Iniciativa de decreto que adiciona una fracción al artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.**

**Único.-** Se adiciona una fracción al artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 19.-** El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará con los documentos que se refieran a:

III. Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, incluyendo el monto y clasificación correspondiente a las percepciones que se cubren en favor de los servidores públicos.

Dichas percepciones incluyen lo relativo a sueldos, prestaciones y estímulos por cumplimiento de metas, recompensas, incentivos o conceptos equivalentes a éstos;

**IV. Para el caso de la proposición de gastos por concepto de estímulos por cumplimiento de metas, recompensas, incentivos o conceptos equivalentes a éstos, se deberá sujetar a lo siguiente:**

**a) Durante el ejercicio fiscal correspondiente, el monto máximo de recursos que se podrán destinar en la comisión al pago de las figuras referidas en esta fracción será igual al 50% del valor hipotético que se obtendría de otorgarse el límite máximo neto anual a todos los servidores públicos que tengan derecho al mismo.**

**b) Las entidades sólo podrán otorgarlos en forma anual, de conformidad con la calificación del desempeño de los servidores públicos.**

**c) Los servidores públicos podrán recibir dicho pago hasta el máximo establecido, siempre y cuando no rebasen el límite máximo neto autorizado para su nivel.**

**d) El personal contratado bajo el régimen de honorarios no podrá recibirlos.**

**e) Dada su naturaleza y características, no formarán parte del sueldo asignado al servidor público, ni constituirán un ingreso fijo, regular o permanente.**

**f) El concepto se pagará proporcionalmente al tiempo laborado durante el periodo correspondiente y bajo los mismos criterios con los que se haya evaluado a los servidores públicos.**

**g) El monto a pagar por estos conceptos de ninguna forma podrá efectuarse de manera uniforme a todo el personal, ya que su otorgamiento deberá ser selectivo, considerando para efectos de su desempeño individual los indicadores que se determinen en la norma que establece la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y demás leyes aplicables que prevean expresamente este tipo de percepciones similares, mismo que deberá ser proporcional con la evaluación alcanzada por el servidor público.**

**IV.**

**VI.**

**VII.**

**VIII.**

**IX.**

**X.**

**Transitorios**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF, a 2 de diciembre de 2004.

Dip. José Antonio Cabello Gil