

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 42 Y 77 DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, A CARGO DEL DIPUTADO HERIBERTO AMBROSIO CIPRIANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, Heriberto Ambrosio Cipriano, diputado de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un inciso d) a la fracción III del artículo 42 y se reforma el segundo párrafo del inciso b) numeral VIII) del artículo 77 ambos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con base a las siguientes

Consideraciones

El marco jurídico vigente establece que la aprobación de los dos principales instrumentos de la política fiscal –la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación– le corresponde al Congreso de la Unión. En particular, el artículo 74, fracción IV, constitucional señala que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el ejecutivo Federal, una vez aprobadas las atribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria desarrolla en su artículo 42, el procedimiento para la aprobación de este último, disponiendo la secuencia, tiempos y formas en las que participan el Ejecutivo federal y la Cámara de Diputados.

El Presupuesto de Egresos es el documento que concentra las partidas en las que el gobierno puede gastar para cumplir con los objetivos del Estado, pero también es un instrumento que orienta la actividad económica del país. Se define como el acto legislativo que permite a la administración pública federal disponer de los recursos monetarios del Estado durante un año fiscal que comprende del 1 de enero al 31 de diciembre.

En la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos, el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo federal tienen la responsabilidad directa de los procesos marcados por la Ley. La corresponsabilidad de los distintos poderes de la Unión que intervienen en la asignación y distribución del ingreso a través del proceso de elaboración y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación se encuentra regulada desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversas leyes que la reglamentan en estas materias, particularmente la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento, que además de la presupuestación, regula la programación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales y la Ley de Planeación, que mandata al Presidente de la República a informar a la Cámara de Diputados sobre el contenido de las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos que le remite, explicando de qué manera se relacionan con el Plan Nacional de Desarrollo.

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Estado tiene la responsabilidad de proveer a la sociedad de los mínimos que le permitan desarrollarse, mediante la provisión de la educación básica gratuita, la salud, la seguridad social, la alimentación y el empleo, entre otros.

En lo que respecta a la participación del Estado en las diferentes actividades de la vida pública que inciden en el desarrollo de la sociedad, los artículos 25 y 26 de la Carta Magna otorgan atribuciones al Estado para regular, intervenir y planificar el desarrollo nacional.

Para lograr dicho propósito, el Estado utiliza **políticas públicas**, herramientas que pueden ser definidas como el “conjunto de las decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos”. En este proceso se encuentran en juego bienes y recursos que pueden afectar o beneficiar a determinados individuos y grupos.

El diseño de una política pública debe tener como objetivo la maximización del beneficio colectivo, mediante un uso racional de los recursos existentes, de forma tal que el programa o proyecto involucrados sean sustentables en el mediano y largo plazos. En aquellos casos en los que el mercado no es eficiente, la participación del Estado es necesaria, mediante la implementación de programas de apoyo que contribuyen a subsanar las deficiencias y desigualdades de los sectores más vulnerables de la sociedad.

En el caso particular de México, el Estado hace uso de los programas sujetos a reglas de operación (PSRO), como el instrumento para atender a grupos considerados como vulnerables, así como para otorgar apoyos e incentivos dirigidos a sectores o actividades productivas que requieren de alternativas que les permitan continuar desarrollándose.

A pesar de la importancia y contrario de lo que podría suponerse, la bibliografía referente a los programas sujetos a reglas de operación (PSRO), es escasa de manera que no hay una definición ampliamente consensada respecto a su naturaleza.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), define como “disposiciones que aumentan la transparencia, reducen los espacios para la actuación discrecional de la autoridad y sientan las bases para una rendición de cuentas más eficaz”.

Por su parte, la Secretaría de la Función Pública (SFP), define las reglas de operación “como un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa federal que otorga subsidios a la población, con el propósito de lograr niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia”.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en su artículo 2, fracción XLV, define con claridad reglas de operación: “son disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna, y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos”.

El antecedente histórico de la primera referencia a las reglas de operación se encuentra en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal de 1998, que era aplicable para los programas que integraban el ramo 26, denominado de Desarrollo Social y Productivo de Regiones de Pobreza, al tiempo que en el artículo 18 del decreto del PEF se hace referencia a dichas reglas.

A partir del ejercicio fiscal del año 2000, con las adecuaciones normativas aprobadas, en el decreto del PEF se enumeran los programas sujetos a reglas de operación. Por su parte, para el año fiscal 2002 se homogenizó el requisito para que todos los programas federales que entregan subsidios contara con dichas reglas y estuvieran apegadas a ellas.

Por otra parte, el proceso administrativo que debe observarse para la elaboración y aprobación de las reglas de operación no garantiza del todo la viabilidad y la eficiencia de la implementación del programa específico. En tal sentido, se requieren mecanismos más claros en los que participen de manera activa los diferentes órdenes de gobierno, así como el Congreso de la Unión, a fin de procurar que las medidas contenidas en los PSRO alcancen un mayor nivel de eficiencia.

De manera general, podemos resumir de la siguiente manera el proceso a seguirse:

1. De acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Ejecutivo ordena al titular de la Secretaría de Estado correspondiente para que diseñe las reglas de operación de los programas que han sido autorizados en el PEF del año en cuestión.

2. Posteriormente, dicho documento es enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que el área encargada de la revisión de reglas de operación revise los lineamientos de dicho documento y verifique la viabilidad y el impacto del programa que se propone.

3. Después de ello y con la aprobación de la Secretaría de Hacienda, las reglas de operación se envían a la Comisión Federal de Reforma Regulatoria (Cofemer), que verifica que los trámites del Programa no se dupliquen, además de validar su flexibilidad, agilidad y disponibilidad, ello con el fin de que los beneficiarios puedan acceder de manera pronta y fácil a los recursos disponibles. La Cofemer emite y valida el impacto regulatorio de dichas reglas y del programa en general.

4. Por último, tras ser aprobadas, se publican las Reglas de Operación del Programa en el Diario Oficial de la Federación, con el objetivo de que la población las conozca y, en su caso, se incorpore a sus beneficiarios en los términos establecidos en dicho marco regulatorio.

El procedimiento descrito anteriormente, si bien es necesario, no cuenta con los suficientes elementos que garanticen su viabilidad, ya que las deficiencias en la operatividad de los programas se encuentra en el propio diseño de las reglas de operación, lo que representa un obstáculo para que se alcancen las metas propuestas.

La participación de los tres niveles de gobierno es fundamental para que los programas obtengan mejores resultados en su aplicación. Sin embargo, la gran mayoría son administrados por el gobierno federal, que a través de sus delegaciones secretariales se encarga de distribuir los apoyos involucrados.

En tal sentido, es prioritario obligar a las dependencias e instituciones a cargo de los PSRO a que informen sobre los contenidos de las reglas con las que habrán de operar.

Pocos son los estudios que evalúen el diseño de las reglas de operación, pues la gran mayoría de los análisis centran sus esfuerzos en revisar los resultados de la implementación de los programas. Por ello, un número importante no alcanza las metas establecidas previamente a su implementación.

De acuerdo a lo que señala Gestión Social, AC, los programas que presentaron el menor índice de calificación en el diseño de sus reglas de operación son los vinculados con la asistencia social, los agrarios y los de urbanización, así como los de desarrollo regional y vivienda.

Los diez programas con mayor participación presupuestaria obtuvieron una calificación promedio de 5.9, que los ubica por debajo del resto de los programas. Un elemento que resulta fundamental para el buen funcionamiento de un programa está relacionado con su temporalidad, es decir, cuanto mayor sea el tiempo de su implementación, mejor calificación promedio alcanza, lo que es consecuencia del mejoramiento y perfeccionamiento del diseño de las reglas de operación.

El referido informe sobre la evaluación del diseño de las reglas de operación señala que “los programas reflejan que los funcionarios públicos no poseen las competencias necesarias para diseñar correctamente una política pública”, lo que representa un obstáculo que limita la posibilidad de lograr buenos resultados.

Justificación

A través de sus integrantes, el Congreso de la Unión ha manifestado en innumerables ocasiones su preocupación e interés por el diseño de las Reglas de Operación. Sin embargo, no ha sido posible que incidan en ello.

En este sentido, desde hace años y de manera recurrente, la Cámara de Diputados hace uso de la atribución conferida en el PEF, en virtud de la cual y mediante la presentación de un Punto de Acuerdo, se solicita rediseñar o reformular las reglas de operación después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Ello supondría adecuaciones como resultado de las demandas e inconformidades que manifiestan los diferentes sectores sociales que pretenden ser beneficiarios de un programa.

Por ello, con esta iniciativa solicita que como parte del paquete económico que envía el Ejecutivo a la Cámara de Diputados en septiembre, **se incluyan las reglas de operación de los diferentes programas comprendidos en el Presupuesto de Egresos**, para que la Cámara de Diputados, a través de las comisiones evalúe de manera paralela, la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y las Reglas de Operación.

Consideramos fundamental que esta soberanía, conozca con anticipación los contenidos de las reglas de operación, a fin de procurar que sus lineamientos no sólo sean claros y prácticos, sino que además se caractericen por la responsabilidad y los compromisos sociales asumidos. Con el fin de evitar discrecionalidades y ampliar la cobertura, utilizando criterios más claros, flexibles e incluyentes y que además refleje la orientación que los legisladores imprimen en la asignación de los recursos.

De nada le sirven a la ciudadanía unas reglas de operación “a modo” que no le permiten el acceso a los recursos asignados en el presupuesto por esta soberanía, cuando en muchas ocasiones, el retraso y la distorsión de los recursos, que generalmente concluye en subejercicios, es una queja constante, a consecuencia de que dichas reglas de operación que elabora el Ejecutivo Federal, no reflejan la diversidad del país.

Los programas sujetos a reglas de operación (PSRO), presentan enormes vacíos normativos que son aprovechados por las dependencias, para manejar de manera discrecional el recurso y los objetivos de dichos programas. Por ello, un número importante no alcanza las metas establecidas previamente a su implementación.

En tal sentido, se requieren mecanismos más claros en la que participen de manera activa el Congreso de la Unión, a fin de procurar que las medidas contenidas en los Programas Sujetos a Reglas de Operación (PSRO) alcancen un mayor nivel de eficiencia.

Por lo expuesto y con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un inciso d) a la fracción III del artículo 42 y se reforma el segundo párrafo del inciso b) numeral viii) del artículo 77 ambos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría

Artículo Primero. Se adiciona un inciso d) a la fracción III del artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, para quedar como sigue:

Artículo 42. La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se sujetará al siguiente procedimiento:

- I. ...
- II. ...
- III. ...
 - a)...
 - b)...
 - c)...

d) Las Reglas de Operación de los programas que deberán sujetarse a ellas, para que la Cámara de Diputados, a través de sus comisiones analicen su contenido o en su caso realicen las modificaciones correspondientes.

IV. a IX. ...

Artículo Segundo. Se reforma el segundo párrafo del inciso b) numeral viii) del artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, para quedar como sigue:

Artículo 77. ...

...

I...

II...

a)...

b)...

i) a viii)...

Las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas, publicarán en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación de programas nuevos, así como las modificaciones a las reglas de programas vigentes, **con las adecuaciones que la Cámara de Diputados haya realizado**, a más tardar el 31 de diciembre anterior al ejercicio y, en su caso, deberán inscribir o modificar la información que corresponda en el Registro Federal de Trámites y Servicios, de conformidad con el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Transitorios

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

Segundo. Se abrogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Notas

1 Reglas de Operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño. (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Gilberto Fuentes Durán, versión preliminar)

2 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

3 Marco Jurídico que regula el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto de egresos de la Federación. (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Verónica Lira)

4 Secretaría de la Función Pública,(portal de Reglas de Operación de los Programas Gubernamentales).

5 Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998; DOF, 31 de diciembre de 2007.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF, a 2 de diciembre de 2010.

Diputado Heriberto Ambrosio Cipriano (rúbrica)