

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 77 DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, SUSCRITA POR LA DIPUTADA JOSEFINA SALAZAR BÁEZ E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Josefina Salazar Báez, diputada federal por el V distrito, integrante de esta Sexagésima Cuarta Legislatura y del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo que disponen la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 6o., numeral 1, fracción I; artículo 77, numeral 1, y artículo 78, todos del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, elevo a la digna consideración de esta Soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el primer párrafo y adiciona un antepenúltimo párrafo, ambos al artículo 77, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; con el objeto de establecer que: la Cámara de Diputados deberá señalar los programas de subsidios que deban sujetarse a reglas de operación; que dichos señalamientos deban aprobarse en conjunto con el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal correspondiente; que los programas que realicen transferencias financieras directas, sin excepción, deban sujetarse a reglas de operación; y establecer la prohibición de erogar recursos para programas cuando las dependencias incumplan los términos de la publicación de las reglas de operación en el Diario Oficial de la Federación. Con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La pobreza ha sido un problema histórico en nuestro país que hasta la fecha no se han podido abatir. Las estadísticas recientes disponibles indican que un porcentaje significativo de la población mexicana enfrenta aún graves carencias.

Así, de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, para el año 2018, el porcentaje de población en condiciones de pobreza era de 41.9 por ciento dentro del cual, en números totales, 34.5 por ciento está en situación de pobreza moderada y 7.4 por ciento en pobreza extrema.

Respecto a los indicadores de carencia social. Del total de población, 16.9 por ciento presentaba rezago educativo, 16.2 por ciento le faltaba acceso a la seguridad social, 11.1 por ciento presentaba carencia de acceso a espacios de vivienda y 20.4 por ciento tenía carencia por acceso a la alimentación.¹

Ante este panorama, los distintos gobiernos nacionales a lo largo de los años han implementado políticas públicas para combatir la pobreza; mismas que, de acuerdo a las consideraciones de los especialistas, no se deben realizar como si se tratara de acciones aisladas, ya que *“en el proceso de su diseño y aplicación se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y grupos,”*² por esos motivos, las políticas deben entenderse en una intersección, *“un espacio que abarca distintas intervenciones del Estado para resolver problemas públicos concretos, aunque relacionados”*.³

Las políticas públicas como una intervención del Estado que aspira a resolver problemas públicos, deben tener orden y guardar armonía respecto al conjunto de acciones gubernamentales; ya que las acciones públicas, en última instancia, deben expresar una ejecución ordenada de los objetivos programáticos de un gobierno.

Es en este contexto, en el que debemos apreciar la importancia de los programas sociales. Se deben entender como instrumentos programáticos que permiten focalizar recursos en sectores sociales vulnerables, para mejorar sus condiciones respecto a las carencias identificadas, con el fin de mejorar sus posibilidades de desarrollo; y es justamente por esa razón que deben contener objetivos claros, sustanciales y medibles. Tales programas guardan una relación con las políticas públicas, ya que como se ha señalado:

“La existencia de un Programa Sujeto a Reglas de Operación debe respaldarse en una política pública específica, que dé sustento a su aplicación y delimite el ámbito de su acción. En el diseño de un programa convergen elementos políticos, sociales y económicos que, en suma, conforman su contenido.”⁴

Al considerar que los programas sociales son una parte integral y de hecho operativa de las políticas públicas, podemos contemplar la necesidad continúa de reforzar su coherencia e implementación adecuada; y de ahí se desprende la relevancia y pertinencia de otro elemento que los compone, sus reglas de operación.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria las define de la siguiente forma en su artículo 2:

Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

XLV. Reglas de operación: las disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos;

La Secretaría de la Función Pública, en su portal de internet, define a las Reglas de Operación como:

“Son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia”, y enlista su utilidad:

“Para saber quién es sujeto de recibir los apoyos, conocer los apoyos específicos que ofrecen los programas, así como los requisitos para obtenerlos. Para saber cómo pueden contribuir a mi desarrollo personal y de mi comunidad. Para vigilar como ciudadano que los recursos públicos se apliquen de acuerdo a como han sido programados.”⁵

Por lo tanto, tales reglas son elementos indispensables en la aplicación de recursos públicos y se tratan también de una adición relativamente reciente en las políticas de nuestro país, ya que surgieron a partir del año 2000, cuando en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación se enumeraron por vez primera los programas que estaban sujetos a reglas de operación.⁶

Desde entonces, la función y utilidad de las Reglas de Operación ha podido ser documentada, ya que por ejemplo un artículo del autor Felipe Hevia de la Jara, muestra como la implementación de las reglas de operación de los apoyos en el caso de Veracruz contribuyeron a transparentar el ejercicio de los recursos de los programas Progres/Oportunidades, y disminuir sus usos clientelares.⁷

Todo lo anterior, resalta el valor de las reglas de operación como elemento que da certeza y transparencia a los programas sociales, por esos motivos, el cometido de esta iniciativa es reformar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para establecer que la Cámara de Diputados deberá señalar cuáles programas, de entre los que entreguen subsidios, deban sujetarse a reglas de operación, que dichos señalamientos se aprueben en conjunto con el Presupuesto de egresos, que los programas que realicen transferencias financieras directas, sin excepción, deban sujetarse a Reglas de Operación; y establecer la prohibición de erogar recursos para programas cuando las dependencias incumplan los términos de la publicación de las Reglas de Operación en el Diario Oficial de la Federación.

La citada Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, contiene en su Título Tercero, denominado del Ejercicio del Gasto Público Federal, en su Capítulo IV, titulado De los Subsidios, Transferencias y Donativos, lo relativo a las reglas de operación de los programas sociales en su artículo 77:

Artículo 77. Con el objeto de cumplir lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1 de esta Ley, se señalarán en el Presupuesto de Egresos los programas a través de los cuales se otorguen subsidios y aquellos programas que deberán sujetarse a reglas de operación. La Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos, podrá señalar los programas, a través de los cuales se otorguen subsidios, que deberán sujetarse a reglas de operación con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia. Asimismo, se señalarán en el Presupuesto de Egresos los criterios generales a los cuales se sujetarán las reglas de operación de los programas.

Primeramente, el segundo párrafo del artículo 1 al que se hace referencia en el presente instrumento parlamentario establece que:

Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género

Por esos motivos, se colige que en el Presupuesto de Egresos se tienen que señalar los programas susceptibles de reglas de operación; sin embargo, la segunda disposición del artículo 77, que tiene como sujeto a la Cámara de Diputados, establece su atribución para poder señalar tales programas, durante la aprobación del Presupuesto; sin embargo, es necesario subrayar que el verbo “poder”, que configura la acción, señala una atribución optativa, que en caso de no ejercerse, dejaría sin discusión el tema, y así mismo, volvería inefectivo el citado párrafo segundo del artículo 1 de la Ley Federal de Presupuesto.

Por tanto, y con el objeto de fomentar la rendición de cuentas, la transparencia, la eficacia y el control de estos neurálgicos programas sociales, se propone que el Congreso obligatoriamente, deba señalar en el Presupuesto de Egresos cuáles programas sociales deben sujetarse a las reglas de operación, además se busca que el ejercicio de esta atribución deba incluirse en el procedimiento pertinente a la aprobación del Presupuesto.

De acuerdo a la doctora Edna Jaime, Directora General de la Asociación México Evalúa, del presupuesto total de 630 mil millones de pesos solamente el 41 por ciento se libera con reglas de operación, por lo que se ejercen 365 mil millones sin ese requisito.⁸

En aras de un ejercicio transparente, ordenado y controlado del presupuesto, no debemos subestimar la discusión y la transparencia en cualquier tema relacionado a los programas sociales, debido a su cometido y a la responsabilidad de todos los involucrados.

Respecto a la propuesta para que los programas que realicen transferencias directas deban contar con reglas de operación, el propósito es mejorar los controles de forma que se pueda asegurar, que los apoyos directos se canalizan a los sectores sociodemográficos concretos que los programas buscan alcanzar; y por tanto que inciden en la problemática que la política pública trata de abatir.

Regresando a la Ley, tras lo anterior, el artículo a partir de su párrafo segundo, abunda sobre las Reglas de Operación y su procedimiento:

Las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas serán responsables de emitir las reglas de operación de los programas que inicien su operación en el ejercicio fiscal siguiente o, en su caso, las modificaciones a aquéllas que continúen vigentes, previa autorización presupuestaria de la Secretaría y dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria sujetándose al siguiente procedimiento:

...

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, 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.

En relación con lo anterior, se propone adicionar una disposición que contribuya a garantizar el mejor manejo de los recursos en programas sociales, estableciendo que en caso de que las dependencias no cumplan con los términos de la publicación de las reglas, no se puedan erogarse recursos destinados a dichos programas, hasta que los responsables subsanen la omisión.

Como puede apreciarse, el propósito final de esta reforma es garantizar que el ejercicio de los recursos operados a través de programas sociales, se realice en conformidad a los principios establecidos en el artículo 1 de la propia Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Administrativa, y se tengan las condiciones adecuadas de control para cumplir su objetivo, en materia de desarrollo.

Fundamento legal

Con base en los motivos expuestos, en mi calidad de diputada federal por el V distrito, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en esta Sexagésima Cuarta Legislatura, y con fundamento en lo que disponen la fracción II, del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 6º, numeral 1, fracción I; artículo 77, numeral 1, y artículo 78 todos del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, presento a consideración de este honorable pleno, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en materia de obligatoriedad de la debida publicación de las reglas de operación de los programas que operen subsidios

Único. Se **reforma** primer párrafo y se **adiciona** antepenúltimo párrafo, ambos al artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; para quedar como sigue:

Artículo 77. Con el objeto de cumplir lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1 de esta Ley, se señalarán en el Presupuesto de Egresos los programas a través de los cuales se otorguen subsidios y aquellos programas que deberán sujetarse a reglas de operación. La Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos, **deberá** señalar los programas, a través de los cuales se otorguen subsidios, que deberán sujetarse a reglas de operación con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia. **La definición de los programas sujetos a reglas de operación, formará parte del proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos. Sin excepción, todos los programas que asignen transferencias financieras directas deberán contar con reglas de operación.** Asimismo, se señalarán en el Presupuesto de Egresos los criterios generales a los cuales se sujetarán las reglas de operación de los programas.

Las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas serán responsables de emitir las reglas de operación de los programas que inicien su operación en el ejercicio fiscal siguiente o, en su caso, las modificaciones a aquéllas que continúen vigentes, previa autorización presupuestaria de la Secretaría y dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria sujetándose al siguiente procedimiento:

I. Las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas deberán presentar a la Secretaría, a más tardar el 21 de noviembre, sus proyectos de reglas de operación, tanto de los programas que inicien su operación en el ejercicio fiscal siguiente, como las modificaciones a aquéllas que continúen vigentes.

Dichos proyectos deberán observar los criterios generales establecidos por la Secretaría y la Función Pública.

La Secretaría deberá emitir la autorización presupuestaria correspondiente en un plazo que no deberá exceder de 10 días hábiles contado a partir de la presentación de los proyectos de reglas de operación a que se refiere el párrafo anterior. La Secretaría sólo podrá emitir su autorización respecto al impacto presupuestario, y

II. Una vez que las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas, obtengan la autorización presupuestaria de la Secretaría, deberán hacer llegar, en un plazo máximo de 3 días naturales, a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, los proyectos de reglas de operación, para que ésta emita dentro de los 10 días hábiles siguientes el dictamen regulatorio tomando en consideración los siguientes criterios:

- a) El cuerpo de las reglas de operación deberá contener los lineamientos, metodologías, procedimientos, manuales, formatos, modelos de convenio, convocatorias y cualesquiera de naturaleza análoga;
- b) Las reglas de operación deberán contener para efectos del dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, al menos lo siguiente:
 - i) Deberán establecer los criterios de selección de los beneficiarios, instituciones o localidades objetivo. Estos deben ser precisos, definibles, mensurables y objetivos;
 - ii) Debe describirse completamente el mecanismo de selección o asignación, con reglas claras y consistentes con los objetivos de política del programa, para ello deberán anexar un diagrama de flujo del proceso de selección;
 - iii) Para todos los trámites deberá especificarse textualmente el nombre del trámite que identifique la acción a realizar;
 - iv) Se deberán establecer los casos o supuestos que dan derecho a realizar el trámite;
 - v) Debe definirse la forma de realizar el trámite;
 - vi) Sólo podrán exigirse los datos y documentos anexos estrictamente necesarios para tramitar la solicitud y acreditar si el potencial beneficiario cumple con los criterios de elegibilidad;
 - vii) Se deberán definir con precisión los plazos que tiene el supuesto beneficiario, para realizar su trámite, así como el plazo de prevención y el plazo máximo de resolución de la autoridad, y
 - viii) Se deberán especificar las unidades administrativas ante quienes se realiza el trámite o, en su caso, si hay algún mecanismo alternativo.

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, 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.

En caso contrario, no se podrán erogar recursos destinados a dichos programas, hasta que las dependencias realicen la correspondiente publicación de las Reglas de Operación.

Las dependencias, o las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas que modifiquen sus reglas de operación durante el ejercicio fiscal, se sujetarán al procedimiento establecido en el presente artículo.

Las reglas de operación deberán ser simples y precisas con el objeto de facilitar la eficiencia y la eficacia en la aplicación de los recursos y en la operación de los programas.

Transitorios

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

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

Notas

1 Coneval. Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social. En: http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_18/Pobreza_2018_CONEVAL.pdf Consultado el 20 de agosto 2019.

2 Gilberto Fuentes Durán. 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 de la Cámara de Diputados. Documento de Trabajo. número 71, junio de 2009

3 Guillermo M. Cejudo y Cynthia L. Michel. “Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo”. En Gestión y política pública vol.25 no.1 México. ene./jun. 2016 En: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792016000100001&script=sci_arttext&tlng=en

4 Gilberto Fuentes Durán. 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 de la Cámara de Diputados. Documento de Trabajo. número 71, junio de 2009.

5 <http://funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/index.htm> Consultado el 22 de agosto 2019.

6 Gilberto Fuentes Durán. 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 de la Cámara de Diputados. Documento de Trabajo. número 71, junio de 2009

7 Felipe Hevia de la Jara. “Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progresa/Oportunidades en el sur de Veracruz.” En: Desacatos no.34 México sep./dic. 2010. En:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2010000300008

8 <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/edna-jaime/365-000-millones-sin-reglas-de-operacion> Consultado el 19 de agosto 2019.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de septiembre de 2019.

Diputada Josefina Salazar Báez (rúbrica)

SILL