

## **INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 82 DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, A CARGO DE LA DIPUTADA FABIOLA RAQUEL GUADALUPE LOYA HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

La suscrita, diputada Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández, coordinadora del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIV Legislatura, en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción I del artículo 82 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, bajo la siguiente

### **Exposición de Motivos**

En los últimos 35 años el pacto federal ha experimentado cambios sustanciales debido a las reformas al marco jurídico fiscal de México, que se orientaron a establecer el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y nuevas responsabilidades para los diferentes niveles de gobierno a partir del proceso de descentralización del gasto público hacia las entidades. Esta redefinición de atribuciones y facultades garantiza en gran medida la capacidad tributaria del gobierno central a cambio de participaciones a las entidades federativas y municipios.

Las participaciones federales son un mecanismo de compensación a los gobiernos locales, dependiendo de la Recaudación Federal Participable (RFP), son recursos que pueden ser ejercidos de manera libre por los estados y municipios. Para ello, el SNCF establece la distribución de las participaciones entre las entidades federativas, fija las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, constituye los organismos en materia de coordinación fiscal y sienta las bases de su organización y funcionamiento.

En el año 1998 se crearon los fondos de aportaciones federales, que inicialmente se destinaron al financiamiento de los servicios educativos y de salud, cuyas responsabilidades administrativas se transfirieron a casi todas las entidades del país, excepto a la Ciudad de México. Posteriormente se crearon otros fondos con el propósito de garantizar la alimentación, la asistencia social y la seguridad pública en las entidades. Las aportaciones federales han jugado un papel fundamental en el desarrollo económico y social de las entidades locales, para más de la mitad de las entidades del país estas asignaciones representan más de 50 por ciento de sus ingresos totales.<sup>1</sup>

Por otra parte, también se establecieron convenios de descentralización considerados acuerdos que las dependencias del gobierno federal establecen con las entidades federativas para otorgarles recursos presupuestales, susceptibles de ser federalizados. Por último, también se reciben recursos vía subsidios que son entregados a las entidades federativas y municipios a través de diversos ramos de la administración pública centralizada. Estos se destinan para apoyar el desarrollo conforme a lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables y se ejercen de acuerdo con lo señalado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de cada año. Estos componentes integran parte del Gasto Federalizado.

De acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) el Gasto Federalizado<sup>2</sup> pagado al cierre del ejercicio 2020 fue menor en 87 mil 225.7 millones de pesos (millones de pesos) respecto a lo pagado al cierre del año anterior, que fue de mil 916 mil 223.4 mdp, y para 2020 de mil 828 mil 997.6 mdp. La variación que presenta este rubro para el cierre del ejercicio en términos reales representa una disminución de 7.7 por ciento, derivado de la caída registrada en los recursos asignados a las Participaciones, recursos federalizados identificados en el Ramo 23 y los Convenios de Descentralización y Reasignación.

Al analizar el Gasto Federalizado pagado en 2020 y compararlo con el mismo periodo del año anterior, se tiene que, en todas las entidades federativas, el gasto pagado fue menor en términos reales, siendo la Ciudad de México la entidad con los menores recursos a los estimados en 17.6 por ciento real y, en contraste Chiapas tuvo la menor disminución del periodo, al reflejar una caída real de 1.6 por ciento. En cuanto a los recursos calendarizados para el ejercicio 2020, las asignaciones efectivamente pagadas vía Gasto Federalizado (Ramos 28, 33 y 25), reflejan en la mayoría de las entidades menores recursos pagados, destacando Colima y Chiapas como los únicos crecimientos (1.9 por ciento y 1.6 por ciento respectivamente); y por otro lado, la Ciudad de México es la caída más pronunciada (-10.7 por ciento).

Los recursos que se pagaron vía Ramo 28 “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios” fueron inferiores en 107 mil 629.3 mdp, esto es, 11.3 por ciento menos de lo estimado, de acuerdo al determinado en la calendarización. De igual forma, el Ramo 33 (que incluye al 25) se vio disminuido en 0.9 por ciento, lo que significa recursos menores a lo programado en 7 mil 548.5 mdp en el periodo referido. Al periodo en revisión, en el tema de Participaciones, ningún estado obtuvo mayores recursos pagados, de acuerdo con el calendario; sin embargo, Chiapas presentó la menor baja en los recursos de 1.7 por ciento, y por el contrario Zacatecas, al igual que en el trimestre anterior, representó a la entidad con los menores recursos, al mostrar una caída de 14.9 por ciento. Por otra parte, la Ciudad de México mostró la mayor caída en cuanto a las Aportaciones Federales (-7.1 por ciento) y Yucatán se posiciona como la entidad con los mayores recursos pagados (8.7 por ciento) respecto a los programados.

Con motivo de esta iniciativa analizaremos la evolución de los convenios de descentralización como componente del Gasto Federalizado. En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2021 la clasificación de convenios de descentralización presentó una reducción presupuestal del -23.2 por ciento respecto al PEF 2020. Esta situación debilitó notablemente las transferencias federales a las entidades federativas, centralizando así el ejercicio del PEF.

**Tabla 1.** Comparativa del PEF 2018, PEF 2019, PEF 2020 y PEF 2021 (millones de pesos 2021 y variaciones reales)

Clasificación	A. PEF 2018	B. PEF 2019	C. PEF 2020	D. PEF 2021	Diferencia D. PEF 2021 - C. PEF 2020	Cambio Porcentual D. PEF 2021 - C. PEF 2020
Convenios de descentralización	\$138,440.50	\$128,170.86	\$130,864.59	\$100,531.23	-\$30,333.35	-23.18%

Como se muestra en la tabla 1 se ha dado esta caída en primer lugar debido a la eliminación de presupuesto a distintos programas presupuestarios y en segundo lugar a la eliminación del componente federalizado de programas presupuestarios.

La eliminación de presupuesto a los programas presupuestarios, se dio para los Programas: Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg), Escuelas de Tiempo Completo, Expansión de la Educación Media Superior y Superior, Seguro Médico Siglo XXI, Atención a la Diversidad de la Educación Indígena, Atención Educativa de la Población Escolar Migrante y Programa de desarrollo comunitario “Comunidad Diferente”.

Asimismo, se eliminó el componente federalizado a los programas presupuestarios: La Escuela es Nuestra, Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral, Agua potable,

drenaje y tratamiento, Programa de cultura física y deporte, Programa de apoyo a la infraestructura Hidroagrícola, Programa Nacional de Inglés, Programa de apoyos a la cultura, entre otros.

La descentralización del gasto no es un fin en sí mismo, sino el medio para dotar de “capacidad de decisión” a los gobiernos subnacionales para diseñar e implementar políticas que respondan a los problemas específicos de sus localidades. Es importante señalar que la situación financiera de los gobiernos de las entidades estatales y municipales son el resultado de determinantes que reflejan la evolución general del sector público mexicano y no sólo de las condiciones particulares de cada estado.<sup>3</sup> Por lo que la trayectoria de las finanzas de las entidades de la federación tiene que ser analizada en el marco de la crisis fiscal de principios de la década de los ochenta, de la política de estabilización y renegociación de la deuda pública y del bajo crecimiento de la economía.

La redefinición de las atribuciones entre los distintos niveles de gobierno se orientaron en gran medida a fortalecer la capacidad tributaria del gobierno central, que le ha permitido a lo largo de casi cuatro décadas tener un mayor control de la recaudación tributaria del país a cambio de garantizar un porcentaje de los ingresos federales participables a las entidades locales.<sup>4</sup> Sin embargo, como lo demuestran los datos, tanto las participaciones, las aportaciones federales, los convenios de descentralización y reasignación; y subsidios han sido insuficientes para satisfacer las necesidades financieras de la mayoría de las haciendas públicas estatales, en las que persisten déficits sistemáticos que se han compensado con la adquisición de un mayor endeudamiento.

Por tal motivo se presenta esta iniciativa, con el objetivo de establecer monto mínimo destinado a Convenios de descentralización como proporción del Gasto Federalizado en cada Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), para lo cual se propone reformar el artículo 82 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para establecer como mínimo que este componente el 7.5 por ciento del Gasto Federalizado en el PEF del ejercicio. Esta proporción representa el promedio del porcentaje de los últimos 10 ejercicios fiscales. Esto ayudaría a incrementar los recursos en esta clasificación, ya que durante el PEF 2021 sólo representó 5.4 por ciento del gasto federalizado. Todo ello con el fin de que las entidades puedan programar tales recursos.

Por todo lo anterior, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

## **Decreto por el que se reforma la fracción I del artículo 82 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en materia de convenios de descentralización**

**Artículo Único** . Se reforma la fracción I del artículo 82 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

**Artículo 82** . Las dependencias y entidades con cargo a sus presupuestos y por medio de convenios de coordinación que serán públicos, podrán transferir recursos presupuestarios a las entidades federativas con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales y, en su caso, recursos humanos y materiales. En la suscripción de convenios se observará lo siguiente:

I. Deberán asegurar una negociación equitativa entre las partes y deberán formalizarse a más tardar durante el primer trimestre del ejercicio fiscal, al igual que los anexos respectivos, **se destinará un monto equivalente al 7.5 por ciento del gasto federalizado programado para el ejercicio fiscal**, con el propósito de facilitar su ejecución por parte de las entidades federativas y de promover una calendarización eficiente de la ministración de los recursos respectivos a las entidades federativas, salvo en aquellos casos en que durante el ejercicio fiscal se suscriba un convenio por primera vez o no hubiere sido posible su previsión anual;

II. a XII. ...

## Transitorio

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

## Notas

1 Chiguil Figueroa, Francisco (2014). El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (snf) y sus efectos. Núm. 71, vol. XXIX, UAM Azcapotzalco.

2 CEFP (2021). Análisis del Gasto Federalizado Pagado al Cuarto Trimestre de 2020. Disponible en:

[https://www.cefp.gob.mx/new/gasto\\_federalizado.php](https://www.cefp.gob.mx/new/gasto_federalizado.php)

3 Chiguil Figueroa, Francisco (2014). El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (snf) y sus efectos. Núm. 71, vol. XXIX, UAM Azcapotzalco.

4 Ibid.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de abril de 2021.

Diputada Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández (rúbrica)