

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 77 DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y DE RESPONSABILIDAD HACENDARIA, SUSCRITA POR LA DIPUTADA LETICIA ZEPEDA MARTÍNEZ Y LEGISLADORES INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Quien suscribe, diputada Leticia Zepeda Martínez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 6, fracción I; 65, numeral 1, fracciones II y III; 76, numeral 1; 78, numeral 1 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de este honorable pleno **iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 77 de la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria.**

Consideraciones

1. El Paquete Económico, es una de las facultades que tiene el **Ejecutivo federal**, en materia hacendaria, ingresos y egresos y que sirven para el funcionamiento y operación de las gestiones gubernamentales, el cual se aprueba por el **Poder Legislativo**, cada año fiscal. En dicho Paquete Económico, se presentan los **criterios generales de la política económica del país** para el siguiente año fiscal, el cual consta de la iniciativa de la Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En lo que se refiere a ingresos se contempla la Ley de Ingresos de la Federación, y pueden incluirse diversas leyes en materia de recaudación que son conocidas como la Miscelánea Fiscal:

- Ley Federal de Derechos;
- Ley del Impuesto sobre la Renta;
- Ley del Impuesto al Valor Agregado; y
- Código Fiscal de la Federación.

En materia de Egresos se presenta el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es uno de los documentos de política pública más importantes de nuestro país. En él se describen la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos de los tres Poderes (**Ejecutivo, Legislativo y Judicial**), de los **entes autónomos**, como el **Instituto Nacional Electoral, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, así como las transferencias a los **gobiernos estatales y municipales**.

2. El Gasto Público Federal Centralizado para el conjunto de los **estados del país y de la Ciudad de México**, se conforma de tres rubros:

- a) El Gasto para los Ramos Administrativos y de los Organismos Autónomos que se asignan a las dependencias que conforman la **administración pública federal** y que cuentan con **delegaciones** al interior de las **entidades federativas del país** ;
- b) Los programas y proyectos de inversión (PPI), que se desglosan independientemente de los **Ramos Administrativos, Autónomos y Generales**; y
- c) Los proyectos contenidos en los anexos del decreto aprobado en el Presupuesto Público federal.

Los programas presupuestales de inversión, cuentan con políticas públicas, mismas que son aquellas intervenciones del **Estado** que tienen, como misión modificar problemas sociales o económicos de fondo y que se han establecido de manera fija en la sociedad. De estas políticas públicas surgen estrategias como las políticas sociales, las cuales, a su vez, devienen en programas sociales. A grandes rasgos, éstos surgen para disminuir la brecha de desigualdad que existe entre los distintos sectores sociales. Esto nos lleva, a que, en la presente **administración pública federal** se han producido cambios en la forma de gasto del Presupuesto federal, sobre todo con referencia a los diferentes programas presupuestales de inversión, provocando reacciones diversas entre los expertos en temas económicos y políticos, toda vez, que los programas sujetos a reglas de operación son evaluados y transparentados con acceso a la información pública, así como a la eficacia y eficiencia de los recursos públicos, homologando la información proveniente de los datos de los beneficiarios de los programas.

Para explicar qué son y cómo operan los diversos programas presupuestales de inversión, comencemos definiendo como se componen estos, tal y como vienen descritos en los anexos 25 y 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación del año fiscal 2023, en el Anexo 25 se enlistan los “programas sujetos a reglas de operación”, en el Anexo 26 se enlistan los principales programas los cuales son identificados como subsidios. Primeramente, se encuentran divididos en dos grupos:

- a) El primer grupo se compone por los *programas presupuestarios sujetos a reglas de operación*; que 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 en palabras de Carola Conde Bonfil, en su Tesis Doctoral, “¿Para qué sirven las evaluaciones a los programas sociales? La utilización y el efecto de las evaluaciones a los programas de la Secretaría de Desarrollo Social en México, 2007-2014.”, de fecha 2018, dice que a “pesar de la importancia y contrario de lo que podría suponerse, la bibliografía referente a los Programas Sujetos a Reglas de Operación es escasa de manera que no hay una definición ampliamente consensada respecto a su naturaleza”. Señala, además, que “los Programas Sujetos a Reglas de Operación son aquellos ejecutados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que destinan recursos fiscales del Gobierno Federal a beneficiarios, a través de transferencias, las cuales pueden ser en efectivo o en especie, o bien, mediante la prestación de servicios”.¹

La primera referencia a las reglas de operación se encuentra en el Presupuesto de Egresos de la Federación 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. A partir del ejercicio fiscal del año 2000, con las adecuaciones normativas aprobadas, en el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación se enumeran por primera vez los Programas Sujetos a Reglas de Operación.²

b) En el segundo grupo tenemos a los programas sin reglas de operación (principales programas o subsidios) y estos están relacionados con el Desarrollo Social, Económico y Gobierno, y son financiados mediante **subsidios no sujetos a reglas de operación**, o mediante **convenios**.

En estos programas presupuestales de inversión, con beneficio directo a individuos o grupos sociales, los montos y porcentajes se establecerán con base en criterios redistributivos.

Aunque en estos programas presupuestales de inversión, no se establecen metodología, manuales, formatos, convenios, convocatorias, tampoco se fijan criterios de selección de beneficiarios, lo único que se podría emitir serían unos lineamientos, los cuales principalmente son usados en estos programas presupuestales de inversión, que no tienen reglas de operación, mismos que no están obligados a emitirlas.

El propósito de los programas presupuestarios de inversión, ya sea con reglas de operación o subsidios, sus implementaciones están enfocadas en resolver los problemas para los que fueron creados, “en la medida en que cuenten con un diagnóstico y un plan estratégico y de operación adecuados, procurando que los resultados se orienten a la ciudadanía, que recoja sus inquietudes y que los apoyos lleguen a todos los ciudadanos que formen parte del mismo considerando, en especial a los más desprotegidos y vulnerables”.³

La planeación en la que se basan todos los programas presupuestarios de inversión, permite que tengan coherencia y no se desvíen de los grandes objetivos nacionales. Para lograrlo, resulta necesario alinear los objetivos y metas de cada programa presupuestal de inversión, con los instrumentos de planeación nacional, como son las metas nacionales plasmadas en el plan nacional de desarrollo (PND) y los programas presupuestales de inversión, derivados del mismo (transversal, sectorial, especial, institucional y regional).

Durante la programación se definen los programas presupuestarios de inversión que tendrán a cargo las dependencias y entidades, así como los recursos necesarios para cumplir sus objetivos.

3. El 8 de septiembre del año 2022, el **Ejecutivo federal** presentó ante el **Congreso de la Unión**, proyecto de iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el año fiscal 2023. Con fecha 8 de noviembre del mismo año, se aprobó el **pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión**, aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año fiscal 2023.

Durante el periodo 2018-2023, el Presupuesto de Egresos de la Federación, evolucionó de la siguiente forma:

- En el año 2018 la **Cámara de Diputados** aprobó un gasto de 5 millones 279 mil 667.00 millones de pesos (mdp);
- En el año 2019, la **Cámara de Diputados** aprobó un gasto de 5 millones 838 mil 059.70 mdp;
- Para el año 2020, la **Cámara de Diputados** aprobó un gasto de 6 millones 107 mil 732.40 mdp;
- Para el año 2021, la **Cámara de Diputados** aprobó un gasto de 6 millones 295 mil 736.20;
- Para el año 2022, la **Cámara de Diputados** aprobó un gasto de 7 millones 088 mil 250.30 mdp; y
- Para el año 2023, la **Cámara de Diputados** aprobó un gasto de 8 millones 299 mil 647.80 mdp.

Del año fiscal 2023, al año fiscal 2022, para el *Presupuesto de Egresos de la Federación*, la **Cámara de Diputados** aprobó un incremento de 17.09 por ciento.

El Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la **Cámara de Diputados** para el Ejercicio Fiscal de 2023 tuvo un incremento de 1 billón 211 mil 397.50 de pesos. Respecto del año fiscal 2022.

De conformidad a lo establecido en el artículo 3 del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la **Cámara de Diputados** para el año fiscal 2023, se distribuyeron los “Programas Sujetos a Reglas de Operación” y los “Principales Programas y/o Subsidios” para los **Ramos Administrativos, Autónomos y Generales** que los operan, mismos que fueron identificados en los Anexos 25 y 26 del mismo Presupuesto; los “Programas Sujetos a Reglas de Operación” se identifican en el Anexo 25 y los “Principales Programas y/o Subsidios” se identifican en el Anexo 26.

Como se establece, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año fiscal 2023, la **Cámara de Diputados** aprobó 49 “Programas Presupuestales de Inversión, Sujetos a Reglas de Operación”, por la cantidad de 675 mil 938.61 mdp, mientras que para los Programas Presupuestales de Inversión sin Reglas de Operación se aprobaron 64 denominados “Principales Programas y/o Subsidios”, por la cantidad de 1 millón 375 mil 943.93 mdp. Con un incremento del 29.35 por ciento referente al año fiscal 2022.

4. Los programas presupuestarios de inversión deberán de contar con reglas de operación simples y precisas con el objeto de facilitar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de la aplicación de los recursos públicos asignados en la operación de los programas.

Como lo establece el artículo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación, el **Ejecutivo federal** por conducto de la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, podrá incluir otros programas presupuestarios de inversión que, por razón de su impacto social, deberán de sujetarse a reglas de operación, pero en la realidad, el **Ejecutivo federal** crea, modifica y elimina programas presupuestarios de inversión, mismos que son catalogados y financiados mediante **subsidios no sujetos a reglas de operación**, o mediante **convenios**.

Estos programas presupuestales de inversión deberían de estar relacionados con el desarrollo social y el desarrollo económico de la población más vulnerable, sin embargo, los programas presupuestales de inversión denominados “principales programas y/o subsidios” se relacionan con individuos o grupos sociales de forma selectiva, por lo tanto, se etiquetan o predeterminan de manera específica, los recursos a determinadas personas físicas o morales, otorgándoles preferencias o ventajas sobre el resto de la población objetivo no importando el reparto igualitario de la riqueza nacional.

En los programas presupuestales de inversión denominados “Principales Programas y/o Subsidios”, el **Ejecutivo federal**, por medio de la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, no establece metodología, manuales, formatos, convocatorias, tampoco se fijan criterios de selección de beneficiarios, lo único que se podría emitir serían unos lineamientos, los cuales principalmente son usados en estos programas presupuestales de inversión, que no tienen reglas de operación, mismos que no están obligados a emitirlas.

El **Ejecutivo federal** por conducto de la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, para procurar el reparto igualitario de la riqueza nacional, deberá de promover los principios de “no discriminación”, “del interés superior de la niñez”, “integración familiar”, “igualdad de género”, “inclusión social de las personas con discapacidad”, “libre determinación de las comunidades indígenas”, “protección al medio ambiente”, “protección a la vida”, “protección a la salud” y “entereza de las personas”, incluyendo el fomento a las condiciones necesarias para que la libertad e igualdad de las personas sean reales y efectivas, según corresponda, tomando en cuenta los atributos de las diferentes regiones socioeconómicas del país, considerando las características sociales, económicas y culturales de la población objetivo.

Para ello, se deberá de asegurar la transparencia y acceso a la información en la distribución, obtención, aplicación y comprobación, de los recursos destinados, mismos que deberán de asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a la población objetivo.

Con el afán de poder establecer que las reglas de operación sean de fácil aplicación, deberán de ser un programa “económico”, ya que pugna porque la ejecución se reduzca al mínimo indispensable respecto a los gastos administrativos y de operación del programa respectivo.

Cuando un “lineamiento” tiene el grado de reglas de operación, significa que el programa tiene posibilidad de mejorar el desempeño del mismo, sobre todo para el combate a la corrupción. Existe evidencia empírica que cuando un programa no opera con reglas, no garantiza un buen resultado y hay un considerable aumento de malversación de recursos públicos.

5. Las reglas de operación, ayudan a mitigar el serio problema en México de la poca penetración financiera en nuestra población, al otorgar al beneficiario el uso de cuentas bancarias personales si es el caso de que el apoyo se otorgue mediante transferencias monetarias.

Es por ello que se propone homogenizar el requisito para que todos los programas presupuestarios de inversión, en materia de distribución, obtención, aplicación y comprobación, de los recursos destinados, deberán de estar sujetos a reglas de operación, sobre todo apegarse a ellas, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficiencia, eficacia, equidad y transparencia.

Es por ello que con el objeto de asegurar que las aplicaciones de la distribución de los recursos públicos se realicen con eficiencia, eficacia, economía, honradez, racionalidad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género se pretende reformar y modificar el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La propuesta de modificación sería la siguiente:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>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</p>	<p>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 que todos</p>
<p>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.</p> <p>.....:</p> <p>I.</p> <p>.....</p> <p>....., y</p> <p>II.:</p> <p>a)</p> <p>b)</p> <p>i)</p> <p>ii)</p> <p>iii)</p> <p>iv)</p> <p>v)</p> <p>vi)</p> <p>vii), y</p> <p>viii)</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	<p>los subsidios y programas 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 habrán de 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.</p> <p>.....:</p> <p>I.</p> <p>.....</p> <p>....., y</p> <p>II.:</p> <p>a)</p> <p>b)</p> <p>i)</p> <p>ii)</p> <p>iii)</p> <p>iv)</p> <p>v)</p> <p>vi)</p> <p>vii), y</p> <p>viii)</p> <p>.....</p> <p>.....</p>

De lo anterior, quien suscribe Leticia Zepeda Martínez, diputada integrante de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 6, fracción I; 65, numeral 1, fracciones II y III; 76, numeral 1; 78, numeral 1 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta la siguiente iniciativa que reforma el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para que se someta a consideración del pleno de esta soberanía.

Decreto por el que se reforma el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Artículo Único. Se reforma el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

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 **que todos los subsidios y programas** 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 **habrán de** 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.

...

I. ...

...

... y

II. ...

a) ...;

b) ...;

i) ...;

ii) ...;

iii) ...;

iv) ...;

v) ...;

vi) ...;

vii) ..., y

viii) ...

...

...

Artículo Transitorio

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

Notas

1 ¿Para qué sirven las evaluaciones a los programas sociales? La utilización y el efecto de las evaluaciones a los programas de la Secretaría de Desarrollo Social en México, 2007-2014 (ucm.es)

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

3 Ídem

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de febrero de 2023.

Diputada Leticia Zepeda Martínez (rúbrica)