

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 2 Y 58 DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, RECIBIDA DEL DIPUTADO MACEDONIO SALOMÓN TAMEZ GUAJARDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 2 DE AGOSTO DE 2017

El que suscribe, diputado federal del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, someto a consideración de esta honorable Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de **decreto que reforma los artículos 2 y 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a cargo del diputado Macedonio Salomón Tamez Guajardo**, que tiene por objeto establecer un mecanismo de mayor control y vigilancia, respecto de la actual discrecionalidad con la que se ejerce el gasto público respecto del presupuesto aprobado. Ello con base en los siguientes:

Antecedentes

En el año 1999 fue creada la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como un órgano ligado a la Cámara de Diputados, con autonomía política y de gestión, que se encargaría de “evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”.¹

En 2011 México se adhiere a la Alianza para el Gobierno Abierto como una iniciativa internacional que busca promover la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos, así como impulsar la participación ciudadana.

En 2015 se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, el cual busca lograr la fiscalización en tiempo real y de Cuentas Públicas pasadas. Aún cuando su implementación sigue en proceso, sus leyes secundarias comenzarán a aplicarse de manera integral hasta 2018.²

Por último, desde los años ochenta existe una tendencia de transformación al paradigma de la “Nueva Gestión Pública”, que supone el rediseñar y replantear los sistemas presupuestarios públicos limitativos.³

Por tanto, México atraviesa un proceso de fortalecimiento en términos de auditoría y supervisión del ejercicio del gasto público, de cara a la crisis de corrupción que nos abruma y a los compromisos asumidos a nivel internacional para transitar a un gobierno abierto.

Para ello es necesario actualizar la legislación con la finalidad de obtener un ejercicio presupuestario en México que corresponda a las tendencias de control del gasto público, limitando la discrecionalidad del mismo para evitar discrepancias entre el presupuesto aprobado y el gasto público modificado mediante el sobre ejercicio.

Con ello se fortalece el sistema de pesos y contrapesos y de controles entre los poderes de la unión tratándose del ejercicio del gasto público.

La presente iniciativa recupera el trabajo del académico Leonardo Núñez particularmente expuesto en su obra *Presupuesto de Egresos ficticio: El gasto real del gobierno en la cuenta pública*.

Exposición de motivos

En México, el proceso presupuestario se entiende como un sistema o conjunto de reglas y procedimientos que regulan la toma de decisiones respecto del ejercicio del gasto público, dividido en cuatro fases que no son necesariamente lineales: i) Formulación del Presupuesto (Ejecutivo); ii) Revisión y aprobación (Legislativo); iii) Ejecución del Gasto Público; y Control y auditoría.⁴

El proceso inicia, por tanto, en el Poder Ejecutivo, que por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) elabora los Pre Criterios Generales de Política Económica que contienen las proyecciones económicas necesarias para la formulación del Proyecto de Ley de Ingresos.

Los Pre Criterios Generales de Política Económica se envían a la Cámara de Diputados y la SHCP envía la Estructura Programática. Entre junio y julio de cada año las Secretarías comienzan a redactar sus propuestas de presupuesto. La SHCP, previo al Proyecto de la Ley de Ingresos, realiza estimaciones de los ingresos para presentarlas al Congreso de la Unión, que pueden ser modificadas por éste. La SHCP hace entrega a la Cámara de Diputados del proyecto de Ley de Ingresos, Criterios Generales de Política Económica, propuestas de reformas fiscales y el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, bajo el nombre de Paquete Económico.⁵

Los ajustes realizados por el Congreso de la Unión a lo emitido por la SHCP permiten la acumulación de dinero que se encontraba ya asignado y se crea una bolsa negociable o “piñata” de recursos adicionales no considerados dentro del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Como menciona Leonardo Núñez, “resulta aventurado en la negociación que el Legislativo presuma tener mejor información sobre la Administración Pública que la propia administración”,⁶ y “no sólo hay más dinero para repartir, sino que la negociación política también permite que haya modificaciones en la estructura ya planificada del gasto”.⁷ Después de la aprobación del presupuesto por parte de la legislatura, la SHCP emite lineamientos para el gasto de cada secretaría.

Sin embargo, la existencia de este mecanismo no implica la autorización de discrecionalidad sin límites, por lo que se vuelve fundamental fortalecer los mecanismos de control del gasto con el fin de garantizar que el ejercicio del gasto responda efectivamente a la **previsión del Poder Legislativo**.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, mediante su artículo 2, define como adecuaciones presupuestarias a “las modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa, y económica, (...) las ampliaciones y reducciones al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto”,⁸ y mediante su artículo 58, abre la oportunidad al criterio subjetivo sobre cómo las modificaciones serán logradas, siempre que permitan la búsqueda del mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades.

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) especifica el monto y destino de los recursos económicos que el gobierno requiere durante un ejercicio fiscal, para obtener los resultados comprometidos y demandados por los diversos sectores de la sociedad;⁹ mientras que la Cuenta Pública es el documento por medio del cual la federación rinde cuentas sobre el origen, uso y destino de los recursos públicos del año previo. Incluye información contable, presupuestaria y programática de los tres Poderes de la Unión, de los órganos autónomos, y de las entidades que conforman el Sector Paraestatal.¹⁰

Las leyes presupuestarias actuales permiten que los ejecutores del gasto realicen adecuaciones presupuestarias, modificando la estructura y distribución planteada en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que el Poder Legislativo participe en el proceso decisorio y, en consecuencia, la Cuenta Pública resulta diferente a lo plasmado por el poder legislativo en el PEF.

Mediante estas adecuaciones presupuestarias, las entidades han llegado a aumentar hasta en un 15% su flujo de ingresos.¹¹ Leonardo Núñez señala que si se suman las diferencias entre Presupuestos aprobados y Cuentas Públicas a partir del 2000 y hasta 2015, en 15 años el gobierno ha gastado 3.3 billones de pesos más de los que se presupuestó,¹² por lo que plantea dos posibles lógicas atribuibles a las modificaciones presupuestales:

1. Que las modificaciones realmente obedezcan a necesidades técnicas por parte del gobierno para poder implementar las políticas públicas a su cargo.
2. Que las variaciones respondan a negociaciones e intereses políticos particulares, por lo que la reasignación discrecional en los recursos responde con criterios de beneficio político.¹³

Las entidades que deciden gastar más y de forma diferente aíslan al Poder Legislativo y a los ciudadanos en la toma de decisiones, y las modificaciones no son conocidas hasta que está concluido el año fiscal y es presentada la Cuenta Pública, sin que pueda modificarse entonces la decisión *.¹⁴

Núñez insiste en que el Poder Legislativo debe ser un contrapeso real del Poder Ejecutivo mediante la aprobación, vigilancia y fiscalización del presupuesto, por lo que se vulnera el principio constitucional de pesos y contrapesos, además de quedar difuminada la transparencia y rendición de cuentas al momento de modificarse la cantidad distribuida.¹⁵

La OCDE mediante una encuesta realizada en 2013 hace un análisis de las prácticas presupuestarias en distintos países. Menciona que en naciones como Canadá, Islandia, Reino Unido, Alemania, España, Suecia, Suiza, Italia, Austria, Grecia, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Rusia, Japón, Nueva Zelanda y México, es posible que el poder Ejecutivo gaste más de lo presupuestado.¹⁶

De estos países solamente en Canadá, Islandia, Alemania, Suecia, Suiza, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Japón, Nueva Zelanda y México no se impone un umbral máximo de incremento; sin embargo, únicamente en México y Estonia se realizan tales incrementos sin la participación del Poder Legislativo.¹⁷

En cuanto a la ejecución del gasto, del mismo estudio se advierte que en países como Canadá, Estados Unidos, Chile, Irlanda, Islandia, Reino Unido, Luxemburgo, Bélgica, Portugal, España, Francia, Alemania, Holanda, Dinamarca, Finlandia, Polonia, República Checa, Austria, Suiza, Italia, Eslovenia, Hungría, Eslovaquia, Estonia, Rusia, Turquía, Israel, Corea, Australia, Japón, Nueva Zelanda y México, los ejecutores del presupuesto pueden modificar el destino de su gasto interno.

Las modificaciones de los ejecutores del gasto se pueden hacer sin límite en Canadá, Estados Unidos, Chile, Irlanda, Islandia, Reino Unido, Luxemburgo, Portugal, Alemania, Holanda, Finlandia, Polonia, Eslovaquia, Israel, Rusia, Japón y México; **y solamente en Reino Unido, Portugal, Holanda, Eslovaquia y México es donde sin intervención del legislativo se realizan tales modificaciones**.¹⁸

Esta iniciativa no pretende prohibir la posibilidad de realizar alteraciones presupuestarias, sino establecer en el Poder Legislativo un mecanismo de mayor control y vigilancia para éstas, ya que la

posición de México en comparación con otros países relacionada a las acciones modificatorias presupuestales y de gasto, nos indica que estos cambios no son acciones irregulares o anormales; Sin embargo, lo preocupante es que somos prácticamente de los únicos países donde se realizan sin ningún contrapeso por parte del Poder Legislativo.

En razón de lo ya expuesto, es necesario considerar que ante un contexto de sobreejercicio y falta de controles que permitan un gasto más democrático, reiteramos la necesidad de esta iniciativa.

Por lo tanto, se propone reformar la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el siguiente sentido:

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA
<p>Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>[...]</p> <p>II. Adecuaciones presupuestarias: las modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa, y económica, a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto;</p>	<p>Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>[...]</p> <p>II. Adecuaciones presupuestarias: las modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa, y económica, a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto y que sean revisados y aprobados por la Cámara de Diputados.</p> <p>[...]</p>
<p>Artículo 58.- Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:</p> <p>I. Modificaciones a las estructuras:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Administrativa; b) Funcional y programática; c) Económica; y d) Geográfica <p>II. Modificaciones a los calendarios de presupuesto, y</p> <p>III. Ampliaciones y reducciones líquidas al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes.</p> <p>El Reglamento establecerá las adecuaciones presupuestarias externas de las dependencias</p>	<p>Artículo 58.- Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:</p> <p>I. Modificaciones a las estructuras:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Administrativa; b) Funcional y programática; c) Económica; y d) Geográfica <p>II. Modificaciones a los calendarios de presupuesto, y</p> <p>III. Ampliaciones y reducciones líquidas al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes.</p> <p>El Reglamento establecerá las adecuaciones presupuestarias externas de las</p>

que requerirán la autorización de la Secretaría y el procedimiento correspondiente, así como aquél para las adecuaciones presupuestarias de las entidades a que se refiere el artículo siguiente.

Las adecuaciones presupuestarias internas serán autorizadas por las propias dependencias y entidades informando al respecto a la Secretaría, en los términos de lo dispuesto en el Reglamento.

Cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, la Secretaría deberá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones.

No se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas a la atención de la Igualdad entre Mujeres y Hombres, al Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; las erogaciones correspondientes al Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas y la Atención a Grupos Vulnerables, salvo en los supuestos establecidos en la presente Ley y con la opinión de la Cámara de Diputados.

dependencias que requerirán la autorización de la Secretaría y el procedimiento correspondiente, así como aquél para las adecuaciones presupuestarias de las entidades a que se refiere el artículo siguiente.

Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades.

Las adecuaciones presupuestarias internas serán autorizadas por las propias dependencias y entidades informando al respecto a la Secretaría, en los términos de lo dispuesto en el Reglamento.

Cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, la Secretaría deberá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá emitir opinión y autorización de dichas adecuaciones.

No se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas a la atención de la Igualdad entre Mujeres y Hombres, al Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; las erogaciones correspondientes al Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas y la Atención a Grupos Vulnerables, salvo en los supuestos establecidos en la presente Ley y con la opinión de la Cámara de Diputados.

Punto de acuerdo

Primero. Proyecto de decreto mediante el cual se reforman los artículos 2, fracción II, y 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

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

I...

II. Adecuaciones presupuestarias: las modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa, y económica, a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones

al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto y que sean revisados y aprobados por la Cámara de Diputados.

[...]

Artículo 58. Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:

I...

II...

III...

El Reglamento establecerá las adecuaciones presupuestarias externas de las dependencias que requerirán la autorización de la Secretaría y el procedimiento correspondiente, así como aquél para las adecuaciones presupuestarias de las entidades a que se refiere el artículo siguiente.

Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades.

Las adecuaciones presupuestarias internas serán autorizadas por las propias dependencias y entidades informando al respecto a la Secretaría, en los términos de lo dispuesto en el Reglamento.

Cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, la Secretaría deberá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá emitir opinión y autorización de dichas adecuaciones.

No se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas a la atención de la Igualdad entre Mujeres y Hombres, al Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; las erogaciones correspondientes al Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas y la Atención a Grupos Vulnerables, salvo en los supuestos establecidos en la presente Ley y con la opinión de la Cámara de Diputados.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión, dentro de los 90 días posteriores a la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, deberá llevar a cabo las adecuaciones necesarias a la legislación correspondiente.

Tercero. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto.

Notas

1 Núñez González, Leonardo. *Presupuesto de Egresos ficticio: El gasto real del gobierno en la cuenta pública* . Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). p. 7

2 Ídem., p. 7

3 Camaño Alegre, José. *Las recientes formas presupuestarias del Reino Unido y Francia: una comparación en torno a ocho ejes* (2007), pp. 9-10

4 Guerrero, J.P, López, M., *Manual sobre el Marco Jurídico del Presupuesto Público Federal* , Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) p.7

5 Núñez González, Leonardo. *Presupuesto de Egresos ficticio: El gasto real del gobierno en la cuenta pública* . CIDE. p. 8

6 Núñez González, Leonardo. *Presupuesto de Egresos ficticio: El gasto real del gobierno en la cuenta pública* . CIDE. p. 11

7 Ídem., p. 10

8 Artículo 2, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

9 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación. <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp01.pdf>

10 Cuenta Pública Ciudadana 2014. Ingresos, egresos y deuda del gobierno. Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Transparencia Presupuestaria. p. 2

11 Núñez González, Leonardo. *Presupuesto de Egresos ficticio: El gasto real del gobierno en la cuenta pública* . CIDE. p.1

12 Ídem.

13 Ídem., pp. 40-44

14 Ídem., p. 49

15 Ídem., p. 50

16 Incluyendo gasto obligatorio, discrecional, de operación y de inversión.

17 Núñez González, Leonardo. *Presupuesto de Egresos ficticio: Secretos y mentiras en el gasto público*. CIDE pp. 44-47

18 Ídem., pp. 60-64

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de agosto de 2017

Diputado Macedonio Salomón Tamez Guajardo (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Agosto 2 de 2017)