

08 NOV 2018 SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS

SEN. MARTÍ BATRES GUADARRAMA
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
LXIV LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
PRESENTE.

30

El suscrito, Damián Zepeda Vidales, **Senador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional** de la LXIV Legislatura al Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por los artículos 164, numeral 3; 169 y 172; así como los demás relativos y aplicables del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Soberanía, la siguiente **Iniciativa que contiene proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**. Lo anterior, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La iniciativa que sometemos a consideración de esta Soberanía propone la creación de la Agencia Presupuestal de la Cámara de Diputados, cuyo objetivo es el fortalecimiento de las capacidades técnicas de la Cámara de Diputados para el adecuado ejercicio de sus facultades presupuestales, atendiendo a criterios técnicos y objetivos al analizar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como valorar las prioridades de los proyectos de inversión, evitando la discrecionalidad en la asignación de recursos públicos.

Antecedentes

El artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal. Si bien esta es una de las principales funciones de control presupuestal del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, la incidencia de la Cámara de Diputados en la definición del presupuesto federal es marginal.

Como se aprecia en el cuadro anexo, si comparamos el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación contra el Presupuesto definitivo, los ajustes realizados por los Diputados a los gastos federales son menores al 0.01% en promedio.

COMPARATIVO PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS vs PRESUPUESTO DE EGRESOS				
AÑO	PPEF	PEF	DIFERENCIA	
			ABSOLUTA	%
2018	5,236,375,600,000.00	5,279,667,000,000.00	43,291,400,000.00	0.008
2017	4,837,512,300,000.00	4,888,892,500,000.00	51,380,200,000.00	0.011
2016	4,746,945,700,000.00	4,763,874,000,000.00	16,928,300,000.00	0.004
2015	4,676,237,100,000.00	4,694,677,400,000.00	18,440,300,000.00	0.004
2014	4,479,954,200,000.00	4,467,225,800,000.00	-12,728,400,000.00	-0.003
2013	3,931,289,500,000.00	3,956,361,600,000.00	25,072,100,000.00	0.006
2012	3,647,907,100,000.00	3,706,922,200,000.00	59,015,100,000.00	0.016

Esta baja participación de la Cámara de Diputados en la definición del presupuesto es más visible si revisamos las reducciones, las ampliaciones y las reasignaciones en el PEF. En 2018 el monto total de reducciones, ampliaciones y reasignaciones sólo representaron 3.1% del PEF aprobado, es decir, el 96.9% del Presupuesto de Egresos se fue sin cambios de acuerdo a lo enviado por el Poder Ejecutivo.

Estas circunstancias ponen de relieve la debilidad institucional que tiene el Poder Legislativo para realizar un análisis de fondo del PEF, así como para incidir en la conformación del presupuesto.

Por ello, es menester fortalecer las capacidades institucionales y legales del Poder Legislativo para incidir de manera real en el destino de los recursos públicos federales.

Si bien es cierto que en el pasado se han cuestionado prácticas legislativas para reorientar recursos dentro del PEF, no podemos como Poder Legislativo renunciar a una atribución constitucional, para que el gasto público sea ejercido bajo principios de racionalidad, transparencia, rendición de cuentas y que contribuya a resolver los graves problemas sociales del país.

En un estudio reciente, realizado por la empresa Integralia Consultores,¹ se identificaron una serie de comportamientos no deseados, que se han

¹ Integralia Consultores, La Negociación Política del Presupuesto 2007-2018.

presentado en los procesos de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación en los últimos años, entre los que destacan los siguientes:

- La Cámara de Diputados no ha cumplido su obligación de garantizar que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se ejerza con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Entre 1997 y 2018, el gasto público creció más de 100 por ciento en términos reales; sin embargo, diversos indicadores son iguales o peores que a fines del siglo XX. El gasto en desarrollo social, por ejemplo, se triplicó, pero la mitad de la población permanece por debajo de la línea de pobreza.
- Entre 2002 y 2018 los legisladores ampliaron y modificaron, en promedio anual, solo 3.5 por ciento del total del PEF (equivalente a 142 mil millones de pesos de 2018). Los diputados concentran su atención en la bolsa negociable o “piñata” que incluye partidas que dan visibilidad y reconocimiento político, entre ellas carreteras y caminos rurales, proyectos hidráulicos, recursos para universidades públicas y hospitales, programas del campo y de desarrollo social.
- Aunque el fenómeno de la etiquetación surge desde la administración de Vicente Fox (2000-2006), durante el gobierno del presidente Peña Nieto el fenómeno se generalizó mediante la creación de fondos dentro del Ramo 23 para pavimentación y desarrollo municipal, infraestructura deportiva y cultura que los diputados asignaron libremente a gobiernos municipales y estatales. Se consolidó así la llamada “industria de los moches”.
- Cada año la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) emiten observaciones sobre el mal uso de los recursos públicos y las deficiencias de diversos programas públicos. No obstante, los diputados con frecuencia hacen caso omiso y proceden a aprobar partidas de manera inercial sin reducir los fondos de las entidades o gobiernos que aplican mal los recursos.

Ante este panorama, los especialistas han recomendado, entre otras acciones, fortalecer las capacidades de análisis y definición del Presupuesto de Egresos de la Federación de la Cámara de Diputados.

En ese sentido, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE),² hace énfasis en la necesidad de que el Poder Legislativo cuente con agencias técnicas para darle soporte a sus labores. Esto es particularmente relevante en los momentos de la revisión y análisis de temas presupuestarios, económicos y programáticos vinculados al proceso presupuestario. Estas agencias deben tener recursos humanos suficientes y especializados, así como recursos financieros para ser efectivas e independientes en sus labores.

Compañeras y compañeros legisladores, estamos frente a la oportunidad de revertir las tendencias negativas en la aprobación del presupuesto de egresos, a través de un mecanismo que nos permita entrar al análisis y la definición del gasto público con mayor profesionalismo. De eso se trata la iniciativa que pongo a su consideración.

Mención específica merece una parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ramo 23, que ha sido fuertemente criticado en términos de discrecionalidad, fuente de corrupción y opacidad. En realidad el Ramo 23 es un instrumento de política presupuestaria que permite atender obligaciones del Gobierno Federal, cuyas asignaciones de recursos no corresponden al gasto directo de las dependencias ni de las entidades.

Dicho Ramo, como ya mencionamos anteriormente, ha sido objeto de diversos señalamientos, en virtud de la discrecionalidad con que se han asignado algunos de sus fondos, inclusive la administración entrante ha planteado su desaparición.

Haciendo un dimensionamiento real de ese Ramo dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, podemos constatar que su participación en los últimos años ronda en promedio el 3% del total.

² Alejandro González Arreola, Fortalecimiento de las Capacidades Técnicas del Congreso para la Rendición de Cuentas, Red por la Rendición de Cuentas del CIDE, mayo 2013.

RAMO 23 PROVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS vs PRESUPUESTO DE EGRESOS			
AÑO	PEF TOTAL	APROBADO PEF RAMO 23	PARTICIPACIÓN %
2018	5,279,667,000,000.00	156,463,239,818	3.0%
2017	4,888,892,500,000.00	131,865,621,170	2.7%
2016	4,763,874,000,000.00	141,663,256,143	3.0%
2015	4,694,677,400,000.00	127,306,879,801	2.7%
2014	4,467,225,800,000.00	122,956,689,588	2.8%
2013	3,956,361,600,000.00	77,112,133,718	1.9%
2012	3,706,922,200,000.00	63,322,906,712	1.7%

Si bien muchas de las críticas sobre la discrecionalidad en la asignación de parte del Ramo 23 tienen razón, la realidad es que las críticas parecen desconocer los alcances reales de dicho Ramo, es decir, por un lado el problema no es todo el ramo, es una parte específica del mismo, y por otro realmente es indistinto en cual Ramo suceda la discrecionalidad, el problema de fondo es su existencia misma, no su nombre. Para profundizar en lo señalado es importante destacar que los programas y fondos que han integrado el Ramo 23, que en su momento fueron aprobados por los Diputados, han contribuido a atender diversas problemáticas que se han presentado en beneficio de las personas. Ejemplos de ellos están el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), el Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad, Fondo Metropolitano, Fondo de Capitalidad, subsidios a las tarifas eléctricas, Fondo para Fronteras y Fondo de Apoyo a Migrantes, entre otros. Como podemos apreciar, no todos los fondos y programas que están en el Ramo 23 son negativos, al contrario, han servido para contrarrestar o aminorar impactos negativos en lo económico y en lo social. Por otro lado, algunos, sin lugar a dudas, si han sido fruto de manejo discrecional.

Como ya señalamos, la incidencia de los diputados en la definición del presupuesto federal es baja, situación que también ocurre en el caso del Ramo 23, donde la parte relativa a proyectos de inversión propuestos por los Diputados Federales se mantiene en un 15% en promedio en los últimos años.

APROBADO EN RAMO 23 PROVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS vs ASIGNADO POR DIPUTADOS EN RAMO 23			
AÑO	APROBADO PEF RAMO 23	ASIGNADO RAMO 23 POR DIPUTADOS (Programas de Ramo 23)	PARTICIPACIÓN %
2018	156,463,239,818	17,852,964,774.00	11.40%
2017	131,865,621,170	16,920,157,916.00	12.80%
2016	141,663,256,143	19,771,446,636.00	14.00%
2015	127,306,879,801	21,354,556,365.00	16.80%
2014	122,956,689,588	18,032,115,279.00	14.70%
2013	77,112,133,718	13,530,729,778.00	17.50%
2012	63,322,906,712	12,143,510,659.00	19.20%

Sin embargo, a las obras a las que se les etiquetaban recursos en este Ramo, por parte de los Diputados, no siempre estaba clara su prioridad para el desarrollo estatal o municipal, así como su viabilidad técnica y financiera. Por ejemplo, en 2018 se etiquetaron recursos para la construcción de un gimnasio multidisciplinario, en San Damián Texoloc, Tlaxcala, por 10,000,000 de pesos, o en 2017 para la construcción de un andador de Yahualica a Ocotes de Moya en el municipio de Yahualica de González Gallo, Jalisco por 15,000,000 de pesos. ¿Cuáles fueron los elementos técnicos para determinar que esas obras son prioritarias y viables? ¿Por qué esas obras y no otras, incluso dentro de los mismos municipios?

Por ello, debemos fortalecer las capacidades de los legisladores para analizar e incidir en el Presupuesto de Egresos de la Federación, pero haciéndolo con responsabilidad, con total transparencia, evitando el uso discrecional de los recursos públicos y combatiendo prácticas con tintes de corrupción.

Propuesta

La iniciativa que sometemos a consideración de esta Soberanía propone la creación de la Agencia Presupuestal de la Cámara de Diputados, cuyo objetivo es el fortalecimiento de las capacidades técnicas de la Cámara de Diputados para el adecuado ejercicio de sus facultades presupuestales, atendiendo a criterios técnicos y objetivos al analizar el Presupuesto de Egresos de la Federación y valorar las prioridades de los proyectos de inversión, evitando la discrecionalidad en la asignación de recursos públicos.

La Agencia será el órgano técnico de apoyo a la Cámara de Diputados para llevar a cabo el análisis del paquete económico, análisis presupuestales y planeación en la materia.

La Agencia realizará los análisis técnicos de viabilidad y factibilidad de los proyectos de inversión que busquen ser incorporados al Presupuesto de Egresos, a partir de las convocatorias que para el efecto se emitan.

La Agencia integrará un registro con los proyectos de inversión que analice, organizados según su dictamen de viabilidad y su grado de prioridad.

Únicamente los proyectos que tengan un dictamen de viabilidad favorable serán susceptibles de recibir recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Agencia será dirigida por un Director General nombrado por las dos terceras partes de los legisladores presentes de la Cámara de Diputados.

La Agencia establecerá un servicio profesional de carrera para que sus integrantes sean expertos profesionales, seleccionados siguiendo un estricto procedimiento que ponderará su experiencia y capacidades.

Cuadro comparativo

Por lo que compete a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la iniciativa que se plantea quedaría en los siguientes términos:

Texto vigente	Texto iniciativa
Artículo 18.- Las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y podrán solicitar opinión a la	Artículo 18.- Las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo de la Agencia Presupuestal de la Cámara de Diputados, y podrán solicitar opinión a la Secretaría sobre el

Texto vigente	Texto iniciativa
<p>Secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente.</p> <p>...</p>	<p>proyecto de dictamen correspondiente.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 42.- ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. ...</p> <p>IV. ...</p> <p>V. ...</p> <p>VI. ...</p> <p>VII. ...</p> <p>VIII. ...</p> <p>IX. ...</p> <p>En este proceso, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados apoyará técnicamente las funciones de la misma, en materia tanto de la elaboración y aprobación de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos de la Federación.</p>	<p>Artículo 42.- ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. ...</p> <p>IV. ...</p> <p>V. ...</p> <p>VI. ...</p> <p>VII. ...</p> <p>VIII. ...</p> <p>IX. ...</p> <p>En este proceso, la Agencia Presupuestal de la Cámara de Diputados apoyará técnicamente las funciones de la misma, en materia tanto de la elaboración y aprobación de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos de la Federación.</p> <p>La Agencia Presupuestal de la Cámara de Diputados realizará los</p>

Texto vigente	Texto iniciativa
	<p>análisis técnicos de viabilidad, factibilidad y prioridad de los proyectos de inversión, para que puedan ser autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.</p> <p>Sólo los proyectos de inversión que hayan sido evaluados por la Agencia, y cuenten con registro y dictamen de viabilidad y prioridad, serán susceptibles de recibir recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente.</p> <p>Para la asignación de recursos de inversión a estados y municipios sin proyectos de inversión, se asignarán los recursos mediante fórmula de distribución equitativa que apruebe la Cámara de Diputados en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, donde deberá contemplar, entre otros, la población, el grado de marginalidad, el producto interno bruto, así como elementos que promuevan la eficiencia de los gobiernos en materia de gasto, deuda pública y nivel de inversión.</p>
<p>Artículo 106.- ...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 106.- ...</p> <p>...</p>

Texto vigente	Texto iniciativa
<p>Los ejecutores de gasto deberán remitir al Congreso de la Unión la información que éste les solicite en relación con sus respectivos presupuestos, en los términos de las disposiciones generales aplicables. Dicha solicitud se realizará por los órganos de gobierno de las Cámaras o por las Comisiones competentes, así como el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.</p> <p>...</p>	<p>Los ejecutores de gasto deberán remitir al Congreso de la Unión la información que éste les solicite en relación con sus respectivos presupuestos, en los términos de las disposiciones generales aplicables. Dicha solicitud se realizará por los órganos de gobierno de las Cámaras o por las Comisiones competentes, así como la Agencia Presupuestal de la Cámara de Diputados.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 107.- ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>La Secretaría presentará al Congreso de la Unión los datos estadísticos y la información que tenga disponibles, incluyendo los rubros de información a que se refiere la fracción anterior, que puedan contribuir a una mejor comprensión de la evolución de la recaudación, el endeudamiento, y del gasto público, que los legisladores soliciten por conducto de las Comisiones competentes, así</p>	<p>Artículo 107.- ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>La Secretaría presentará al Congreso de la Unión los datos estadísticos y la información que tenga disponibles, incluyendo los rubros de información a que se refiere la fracción anterior, que puedan contribuir a una mejor comprensión de la evolución de la recaudación, el endeudamiento, y del gasto público, que los legisladores soliciten por conducto de las Comisiones competentes, así</p>

Texto vigente	Texto iniciativa
como la que le solicite el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. La Secretaría proporcionará dicha información en un plazo no mayor de 20 días naturales, a partir de la solicitud.	como la que le solicite la Agencia Presupuestal . La Secretaría proporcionará dicha información en un plazo no mayor de 20 días naturales, a partir de la solicitud.
...	...

Por las razones antes expuestas, sometemos a la consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con:

**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN
DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y
RESPONSABILIDAD HACENDARIA**

UNICO.- Se reforman el tercer párrafo del artículo 18, el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 42, el tercer párrafo del artículo 106, y el cuarto párrafo de la fracción II del artículo 107, y se adicionan los párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto a la fracción IX del artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 18.- ...

...

Las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo **de la Agencia Presupuestal** de la Cámara de Diputados, y podrán solicitar opinión a la Secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente.

...

Artículo 42.- ...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

En este proceso, **la Agencia Presupuestal** de la Cámara de Diputados apoyará técnicamente las funciones de la misma, en materia tanto de la elaboración y aprobación de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Agencia Presupuestal de la Cámara de Diputados realizará los análisis técnicos de viabilidad, factibilidad y prioridad de los proyectos de inversión, para que puedan ser autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sólo los proyectos de inversión que hayan sido evaluados por la Agencia, y cuenten con registro y dictamen de viabilidad y prioridad, serán susceptibles de recibir recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente.

Para la asignación de recursos de inversión a estados y municipios sin proyectos de inversión, se asignarán los recursos mediante fórmula de distribución equitativa que apruebe la Cámara de Diputados en el propio

Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, donde deberá contemplar, entre otros, la población, el grado de marginalidad, el producto interno bruto, así como elementos que promuevan la eficiencia de los gobiernos en materia de gasto, deuda pública y nivel de inversión.

Artículo 106.- ...

...

Los ejecutores de gasto deberán remitir al Congreso de la Unión la información que éste les solicite en relación con sus respectivos presupuestos, en los términos de las disposiciones generales aplicables. Dicha solicitud se realizará por los órganos de gobierno de las Cámaras o por las Comisiones competentes, así como **la Agencia Presupuestal** de la Cámara de Diputados.

...

Artículo 107.- ...

I. ...

II. ...

...

...

La Secretaría presentará al Congreso de la Unión los datos estadísticos y la información que tenga disponibles, incluyendo los rubros de información a que se refiere la fracción anterior, que puedan contribuir a una mejor comprensión de la evolución de la recaudación, el endeudamiento, y del gasto público, que los legisladores soliciten por conducto de las Comisiones competentes, así como la que **la Agencia Presupuestal**. La Secretaría proporcionará dicha información en un plazo no mayor de 20 días naturales, a partir de la solicitud.

...

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 que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

ATENTAMENTE

Salón de sesiones del Senado de la República a __ de noviembre de 2018

SENADOR DAMIÁN ZEPEDA VIDALES

Nestora Salgado





ASUNTO:

INIC. SEM. ZEPEDA. LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO

FECHA:

08 Nov 2018

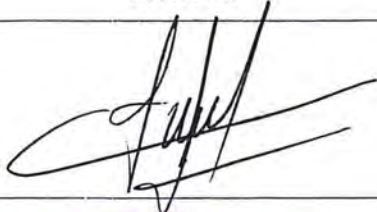
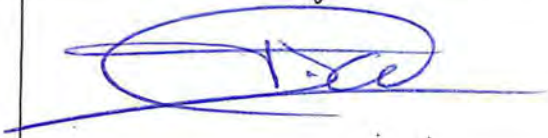
NOMBRE	FIRMA
Eva E. Galaz	
Miguel A. Mancera	
Alejandra Noemi Rayoso Sánchez	
Mayuli Latifa Martínez Simón	
Xochitl Cervantes Cruz	
Gina Andrea Cruz Blackledge	
Hector Fuentes Saliz	
Indra Rosales San Román	
Ismar / Cabeza de Vaca	

ASUNTO:

INIC. SEN ZEPEDA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO

FECHA:

08 NOV 2012

NOMBRE	FIRMA
Maira Guadalupe Salazar Cisneros	
Juan Antonio Martin del Campo Martin del Campo	
Raul Paz A	