

PROPOSICION CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE EXHORTA AL PODER EJECUTIVO FEDERAL, A ANTICIPAR LAS ACCIONES NECESARIAS PARA QUE SE EMITAN Y ACTUALICEN RESPONSABLE Y OPORTUNAMENTE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS, APOYOS E INTERVENCIONES DE IMPACTO PRESUPUESTAL CONSIDERABLE, A CARGO DEL C. DIP. MARIO MATA CARRASCO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, C. Diputado Mario Mata Carrasco, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 58, 59 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta asamblea la siguiente Proposición con Punto de Acuerdo, por el que se exhorta al Poder Ejecutivo Federal a anticipar las acciones necesarias para que se emitan y actualicen responsable y oportunamente, las reglas de operación de los programas, apoyos e intervenciones de impacto presupuestal considerable, de acuerdo con las siguientes

Consideraciones

Primera. Que es un hecho indudable que la política fiscal de cualquier país, se direcciona invariablemente hacia el logro de un conjunto de medidas, que bien estructuradas y diseñadas pueden llegar a permitir la adecuada gestión de las acciones de gobierno, orientándolas hacia la atención de diversas temáticas de interés público, entre las que se encuentran las de los impuestos y el régimen tributario, las del presupuesto, de gasto y de sus componentes, el endeudamiento público y en general a todas aquellas variables de control que se refieren a la estabilidad económica, aplicables a los distintos niveles y órdenes de gobierno¹.

Segunda. Que por lo que hace al rubro del gasto y sus componentes, es de destacarse que aunque tradicionalmente se ha considerado al desarrollo social como una erogación, el enfoque moderno lo visualiza de manera totalmente diferente, puesto que lo considera como parte de una inversión y esto es así porque al aplicar recursos suficientes para ayudar a la población con necesidades particulares, a mediano y largo plazos, se beneficiará invariablemente a toda la sociedad en su conjunto; puesto que dicha inversión traerá aparejado el desarrollo del capital humano y del capital social y por ende habrá más personas en buenas condiciones para trabajar o para emprender algún tipo de negocio o autoempleo, aumentando con esto hecho los niveles de productividad nacional.

En esta tónica, lo que implica la aseveración anterior, es una real evolución o cambio positivo en las relaciones de individuos, grupos e instituciones en una sociedad, que dicho sea de paso, debe representar la más alta prioridad del quehacer público, ya que su impulso debiera ser considerado necesariamente, como una condición elemental para poder garantizar a todas las personas la realización plena de su derecho a una vida digna, ordenada y generosa.

En este orden de ideas, la carrera contra los altos niveles de pobreza que desafortunadamente asolan a buena parte de nuestra población, nos está señalado de manera clara, el camino, las condiciones y las características, hacia lo que debiera ser la atención especial a los grupos

¹ Cfr. Bonilla L. Elementos del Sistema Tributario Mexicano, Marco Institucional, Facultad de Economía, UNAM, México, s.a.

humanos más desprotegidos, dentro de los cuales destacan por supuesto los niños y jóvenes que no cuentan acceso a escuelas y de atención a su salud, las madres solteras que enfrentan la responsabilidad de ser las jefas de familia, las personas que han llegado a la tercera edad con necesidades económicas, las personas que padecen de algún tipo de discapacidad, así como otros grupos de personas en condiciones de depauperización.

Tercera. Que es un hecho insoslayable, que para que las cosas puedan funcionar de manera adecuada, se debe acudir necesariamente a los instrumentos creados desde hace algunas décadas en nuestro país, como lo son los programas sociales, apoyos e intervenciones, que se refieren básicamente a todas aquellas iniciativas destinadas a mejorar las condiciones de vida de la población, que pretenden contribuir a dotar a sus ciudadanos de los esquemas de seguridad social que finalmente protejan y procuren su bienestar socioeconómico, mediante medidas de mitigación del impacto de las desventajas que sufren en sus vidas, por la disminución de sus ingresos o patrimonio.

Cuarta. Que es menester reiterar en esta oportunidad, que los programas, apoyos e intervenciones de referencia, deben contar con sus respectivas reglas de operación -ROP-, conceptualizadas como el conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar de una iniciativa, con el propósito de lograr niveles óptimos de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia. Es decir, las reglas de operación son todos aquellos documentos que señalan con detalle cada uno de los procesos y procedimientos que las personas y las instituciones deben acatar, para hacer válido el otorgamiento de los beneficios; ya sea monetarios, en especie, o en bienes o servicios, atendiendo así lo señalado en sus respectivas convocatorias.

Así, las ROP, son los instrumentos normativos enfocados hacia la correcta ejecución de los apoyos e intervenciones, que dispersan beneficios a una población afectada por un problema de orden público, que permiten contar con un marco de referencia que integra acciones bien diseñadas de previsión, planeación ejecución, y evaluación, pretendiendo resolver en la práctica 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 los más desprotegidos y vulnerables ².

Quinta. Que es de resaltarse también, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece claramente que el Estado tiene la responsabilidad de proveer a la sociedad de las condiciones mínimas que le permitan desarrollarse, mediante la provisión de la educación básica gratuita, la salud, la seguridad social, la alimentación y el empleo, entre otros.

Y que por otro lado, es en la propia Carta Magna que se detalla lo que respecta a la participación del Estado en las diferentes actividades de la vida pública que inciden en el desarrollo de la sociedad, sobretodo en SUS artículos 25 y 26, donde se le otorgan atribuciones para regular, intervenir y planificar el desarrollo nacional.

En este contexto es preciso recordar, lo que se establece en las leyes secundarias, como en el caso del artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, donde se

² Cfr. Fuentes 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 de la H. Cámara de Diputados, 2009, México.

dispone que la Cámara de Diputados, en el Presupuesto de Egresos de la Federación -PEF- del año correspondiente, podrá señalar todos aquellos programas a través de los cuales podrán otorgarse lo que se conoce en estricto sentido como subsidios, mismos que deberán sujetarse a reglas de operación determinadas, que permitan delinear con toda precisión las características necesarias.

Asimismo, el referido precepto prevé que las dependencias y las entidades, a través de sus respectivas coordinadoras de sector, serán responsables de emitir las reglas de operación del ejercicio fiscal siguiente, previa autorización presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dictamen de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria -CONAMER-

Sexta. Que sigue estando vigente el planteamiento presentado en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, donde se destaca que los programas de la Administración Pública Federal, tienen como uno de sus principales objetivos, el de priorizar las necesidades de los sectores más marginados, indefensos y depauperados, e impulsar acciones en las zonas más pobres del país, con el ánimo transformado de una mejora radical en sus niveles de bienestar.

Aunado esto a lo referido en el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024, que muestra una tendencia direccionada a delinear la política social de México, que la Secretaría del Bienestar encabeza y en donde se hace una oportuna referencia a que dicho plan está centrado en las personas, como sujetos de derechos y que adicionalmente busca construir un estado de bienestar para todas y todos los mexicanos.

Séptima. Que resulta pertinente hacer hincapié y recordar, que la presente administración federal 2019 – 2024, debe plantear una revisión integral de la actual política social, para evitar que se generen altos niveles de dispersión, puesto que algunas organizaciones que se dedican al estudio de estas temáticas, aseguran y presentan datos y estadísticas muy interesantes, como los que tienen que ver con el hecho de que 32 de los 116 programas del gobierno federal, correspondientes al 27.6 por ciento del total, se ubicaron en la categoría de “Dispersión de la Política Social” y que además contaron con una aprobación presupuestaria para el ejercicio fiscal 2020 de \$106 mil 236 millones de pesos y que se propuso para el 2021 año una asignación de \$103 mil 039 millones de pesos, estando pendiente la cantidad que se solicitará para este tipo de programas en el ejercicio fiscal 2022.

Adicionalmente se destaca, que resulta indispensable que se haga una revisión integral sobre el desempeño que muestra la baja capacidad de estos programas para contribuir de forma sustantiva a la resolución del problema público que les dio origen. Esto se traduce en el sentido de que el Congreso debe hacer un llamado al Ejecutivo Federal, para realizar un análisis con base en las evidencias que presentan en su política social, que identifique prioridades claras y determine, en su caso, cuáles de estos programas debieran recibir un incremento presupuestal sustantivo, para aumentar significativamente su cobertura, y cuáles de ellos debieran integrarse a otros programas ya existentes, haciendo énfasis en aquellos programas que pueden tener un efecto significativo en la atención de los efectos económicos, sociales y de salud en la población con mayores carencias profundizadas por la contingencia del COVID-19.³

Octava. Que se ha reiterado en diversos foros y oportunidades en la actual Administración Pública Federal, que el ataque eficaz a la corrupción es un tema con un peso protagónico en el

³ Cfr. <https://www.indep.gesoc.org.mx/recomendaciones>

presente Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND 2019-2024), sustentado en el Eje I. Política y Gobierno, concretamente en el objetivo de: "Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad". Por lo cual, la erradicación de la corrupción en el sector público, es un objetivo central, que implica según lo expresado en diversas ocasiones por su titular, que ningún servidor público debe beneficiarse del cargo, independientemente del nivel que ocupe.

La anterior referencia viene a colación, porque tiene que ver precisamente con que una de las grandes problemáticas que se están viviendo respecto de la política de Desarrollo Social en el país, es la que se relaciona con la falta de reglas de operación para la puesta en marcha de un gran número de programas sociales que desarrolla directamente el Gobierno Federal, donde resalta en muchos de los casos la ausencia de ordenamientos detallados, que especifiquen de manera preponderante, las principales características que deben cubrir los programas, tales como los criterios de selección de localidades, la metodología de focalización, la población objetivo, las metas de cobertura total, el padrón con datos bien referenciados de acuerdo con lo que señala la legislación, así como los compromisos y corresponsabilidades que deben cumplir las familias beneficiarias, para poder salir de su condición de pobreza de forma autogenerada y con la ayuda de los incentivos que se le brindan.

En este escenario, la preocupación principal es la de que se está corriendo el riesgo de que a falta de las regulaciones necesarias, los funcionarios públicos y los diversos actores que tienen a su cargo la alta responsabilidad de manejar los programas, puedan caer en el error de incurrir en actos de corrupción, que puedan llevarlos a cometer algunas acciones encaminadas a la manipulación de los beneficiarios o inclusive a intentar condicionar la entrega de los recursos o apoyos con base en fines político-partidistas, generando con esto una gran incertidumbre en la población, usuaria o no, de dichos programas.

Como ejemplo de lo anterior, se puede señalar como una práctica no adecuada de falta de normas adecuadas y oportunas, que por supuesto que incrementa los riesgos de corrupción y de mal desempeño, el señalado por el brazo Ejecutor de la Cámara de Diputados, la Auditoría Superior de la Federación, que llamó la atención en su oportunidad en el rubro de que el recientemente creado Instituto de Salud para el Bienestar INSABI, puesto que no contaba *al* entrar en *operaciones, con reglas de operación* y documentos específicos para su puesta en marcha, hecho que como consecuencia generó una gran incertidumbre para los anteriormente usuarios del Seguro Popular, y esto llamó fuertemente la atención, porque además, desde el 30 de junio del año 2020, ya se habían vencido los plazos para la entrega de dichas *reglas de operación*, y como consecuencia el importante organismo de referencia, no contaba con una estructura orgánica definida, ni con manuales de organización y procedimientos, entre otras herramientas necesarias para funcionar al menos de manera elemental.

Asimismo, otro instrumento de apoyo al sector salud, denominado Fondo de Salud para el Bienestar -FSB- tampoco contaba con dichas reglas, puesto que aún se encontraban en el proceso de la opinión favorable por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -SHCP- y de la autorización por parte del Comité Técnico del FSB, hecho totalmente insólito cuando lo que se pretende, es que el factor de la salud de los mexicanos cuente con toda la fuerza operativa y reguladora del aparato gubernamental.

Novena. Que finalmente lo que se desea con cualquier tipo de intervención o instrumento en materia de desarrollo social, es que la calidad de diseño y el grado de cumplimiento de todas

las metas estratégicas y de gestión que el propio programa definió, cuenten con un buen nivel de cobertura de la población potencialmente beneficiaria de cada programa al cierre del año y como fue reportada en la base de datos de cobertura de los programas sujetos a reglas de operación de la SHCP y solicitudes de información para el mismo periodo.

Y esto es así porque la cobertura parte de las definiciones de Población Potencial (aquella que se encuentra bajo el supuesto del problema público que el programa pretende resolver), Población Objetivo (aquella que el programa está en condiciones de atender, de acuerdo con los recursos disponibles para su operación) y Población Atendida (aquella que el programa realmente alcanzó en el periodo anual de operación). La calificación de cada programa en este eje se obtiene mediante el promedio generado a partir del porcentaje de cobertura de la población potencial y el porcentaje de cobertura de la población objetivo.

Décima. Que resulta prioritario el hecho de avanzar de manera preventiva en la creación y actualización de las reglas de operación en las intervenciones de impacto presupuestal considerable, con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia, las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal, a través de sus respectivas cabezas de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas; deberían llevarse a cabo de manera anticipada las acciones necesarias para que una vez analizadas las evaluaciones, se actualice el diseño y los contenidos de los documentos rectores y se emitan responsablemente las modificaciones a las actuales reglas de operación de los programas, así como se presenten los proyectos para crear las nuevas reglas de operación de los programas de impacto presupuestal considerable, dejando únicamente los de menor cuantía, en calidad de subsidios y transferencias.

Lo anterior se propone, pretendiendo que los distintos apoyos inicien adecuadamente su operación para el ejercicio fiscal 2022, en el entendido de que de acuerdo con la legislación actual, el proceso de aprobación es largo, puesto que al análisis, validación, y modificación que realice la H. Cámara de Diputados, al Presupuesto de Egresos de la Federación, se requerirá posteriormente la autorización presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incluyendo además el dictamen de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, CONAMER. Para lo cual se sugiere la oportunidad de integrar en dichos instrumentos, información detallada de manera enunciativa, más no limitativa, considerando al menos los rubros siguientes:

- a) Criterios de selección de localidades, metodología de focalización, población objetivo, metas de cobertura total, padrón y modificación de aspirantes y de beneficiarios, asesoría, compromisos y corresponsabilidades, activación, reactivación y suspensión de apoyos.
- b) Instancias participantes, esquemas de coordinación interinstitucional, organigramas, funciones, responsabilidades, canales para el intercambio de información, acciones para evitar duplicidad.
- c) Mecánicas y modelos de operación, capacitación de servidores públicos participantes, orientación.
- d) Programación de gasto, monto de los apoyos y periodicidad de entrega.
- e) Indicadores de resultados con relación a los objetivos y metas, medios de promoción, difusión, medidas para la simplificación de trámites y servicios.
- f) Evaluación, procedimiento de quejas y de auditoría.

En resumen, la idea de presentar este rubro en el presente exhorto, es el de invitar al Poder Ejecutivo Federal, a que tome las providencias necesarias al respecto y que en el propio contexto de no admitir posibilidad alguna de corrupción, se preste una mayor atención a la temática de referencia.

Así, de acuerdo con los argumentos anteriormente expuestos y desde el ámbito de mis atribuciones como representante popular, pretendo que se favorezca efectivamente el desarrollo y las capacidades de educación, salud, nutrición, empleo y autoempleo de la población, por lo que tengo a bien presentar ante la consideración de esta honorable soberanía, la siguiente proposición con

Punto de Acuerdo

UNICO. La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión exhorta respetuosamente al Poder Ejecutivo Federal a llevar a cabo de manera anticipada las acciones necesarias para que se emitan responsable y oportunamente las modificaciones a las actuales reglas de operación, así como para que se presenten los proyectos para crear las nuevas reglas de operación de los programas, apoyos e intervenciones de impacto presupuestal considerable.

Dado en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a los 18 días del mes de Agosto del 2021.

C. Diputado Mario Mata Carrasco

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'M' and 'C' intertwined, with a horizontal line underneath.