

CON PUNTO DE ACUERDO, PARA EXHORTAR AL EJECUTIVO FEDERAL A EMITIR Y ACTUALIZAR LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS, LOS APOYOS Y LAS INTERVENCIONES DE IMPACTO PRESUPUESTAL CONSIDERABLE, A CARGO DEL DIPUTADO SALVADOR ALCÁNTAR ORTEGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN,

El suscrito, Salvador Alcántar Ortega, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento 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, presenta a consideración de esta soberanía proposición con punto de acuerdo con base en las siguientes:

Consideraciones

La política fiscal en diversos países se direcciona invariablemente hacia el logro de un conjunto de medidas, que bien estructuradas y diseñadas pueden llegar a permitir una adecuada gestión de las acciones de gobierno, encaminándolas hacia la atención de diversas temáticas de interés público, en 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 gobierno.¹

A través de la política fiscal, los gobiernos tratan de influir en la economía del país. Controlando el gasto y los ingresos en los diferentes sectores y mercados con el fin de lograr los objetivos de la política macroeconómica.

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, ya que lo considera

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

como parte de una inversión, 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 conjunto; puesto que dicha inversión traerá aparejado el desarrollo del capital humano y el capital social, por ende habrá más personas en buenas condiciones para trabajar, 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 por su impulso debiera ser considerado necesariamente, 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 humanos más desprotegidos, dentro de los cuales destacan por supuesto los niños y adolescentes que no cuentan con acceso a escuelas, 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 vulnerables, y condiciones no gratas de vida.

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 por ejemplo; los programas sociales, apoyos e intervenciones referidos 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.

Es menester reiterar, 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

Las Reglas de Operación 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.

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.

De conformidad con el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Presupuesto de Egresos de la Federación establece los Programas Presupuestarios que deberán sujetarse a Reglas de Operación.

- 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 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.

Las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas serán responsables de emitir las reglas de operación de los programas que inicien su operación en el ejercicio fiscal siguiente o, en su caso, las modificaciones a aquéllas que continúen vigentes, previa autorización presupuestaria de la Secretaría y dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Conamer).

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, de igual manera también 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, sobre todo en sus artículos 25 y 26³, donde se le otorgan atribuciones para regular, intervenir y planificar el desarrollo nacional.

- Artículo 25.

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

- Artículo 26.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

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.

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 a 27.6% 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-19.⁴

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 presente Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND 2019-2024), sustentado en el Eje I. Política y Gobierno.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (Eje I. Política y Gobierno)

- La corrupción es la forma más extrema de la privatización, es decir, la transferencia de bienes y recursos públicos a particulares. Las prácticas

⁴ Cfr. <https://www.indep.gesoc.org.mx/recomendaciones>

corruptas, agudizadas en el periodo neoliberal, dañaron severamente la capacidad de las instituciones para desempeñar sus tareas legales, para atender las necesidades de la población, para garantizar los derechos de los ciudadanos y para incidir en forma positiva en el desarrollo del país.

- Erradicar la corrupción del sector público es uno de los objetivos centrales del sexenio en curso. Con este propósito, el Poder Ejecutivo federal pondrá en juego todas sus facultades legales a fin de asegurar que ningún servidor público pueda beneficiarse del cargo que ostente, sea del nivel que sea, salvo en lo que se refiere a la retribución legítima y razonable por su trabajo.
- Un combate total y frontal a las prácticas del desvío de recursos, la concesión de beneficios a terceros a cambio de gratificaciones, la extorsión a personas físicas o morales, el tráfico de influencias, el amiguismo, el compadrazgo, la exención de obligaciones y de trámites y el aprovechamiento del cargo o función para lograr cualquier beneficio personal o de grupo.⁵

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.

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.

⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Consultado en:
<https://frameworkgb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf>

Ejemplo; 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 llama 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.

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.

- 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)
- 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.

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, y 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 llevar 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 reglas de operación de los programas actuales, 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 de 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 honorable 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.

Existen grandes problemáticas que se están desarrollando por la política de desarrollo social en el país, debido a que no se tienen reglas que regulen su operación para que empiecen su funcionamiento, como también regulaciones para los funcionarios públicos y diversas personas que tienen a su mando la responsabilidad de llevar a cabo el cumplimiento de dichos programas, provocando que por falta de ética realicen actos de corrupción, como por ejemplo beneficiarse económicamente como políticamente.

Punto de Acuerdo

Único. El Honorable 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.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 8 de agosto del 2022



Diputado Salvador Alcántar Ortega