

## **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA A EFECTO DE FORMALIZAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN**

Los que suscriben la Diputada Minerva Hernández del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y el Diputado Vidal Llerenas del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional, Diputados Federales de la LXIII Legislatura al H. Congreso de la Unión con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración de esta Soberanía, la presente **Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se Reforma el artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, al tenor del siguiente:**

### **Exposición de motivos**

En los últimos dieciséis años México ha presentado diversos avances en materia de transparencia y rendición de cuentas. Algunos de los más importantes se mencionan a continuación.

En el año 2000 la aprobación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, con la cual se establecieron nuevas facultades para la Auditoría Superior de la Federación (ASF). En 2002 la aprobación de la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en nuestro país y con ella la creación del Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información. En 2010, la publicación por primera vez de un “Presupuesto Ciudadano” federal, práctica que ha continuado de forma anual y se ha extendido a otros documentos presupuestarios como la Cuenta Pública y el Informe de Revisión de la Cuenta Pública de la propia ASF. En 2011, la creación del portal de transparencia presupuestaria, a través del cual se hace pública una gran cantidad de información presupuestaria. En 2012, la reforma de la Ley General de Contabilidad Gubernamental con la que se ampliaron las obligaciones en materia de transparencia presupuestaria a nivel local.

De manera más reciente, en 2014 la reforma constitucional del artículo sexto en materia de transparencia que otorga autonomía al ahora llamado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y que incluyó nuevos sujetos obligados: partidos políticos, sindicatos, fideicomisos y fondos públicos. Finalmente en 2015, la publicación de la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de observancia general en toda la República. Actualmente, en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, se discuten reformas, entre otras leyes, a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, con lo cual se pretende aumentar y mejorar las atribuciones de la ASF.

Sin duda ha habido logros en estos temas. Y la evidencia no nos deja mentir. Sin embargo, la construcción de mecanismos de gobernanza que permitan mejorar el ejercicio del gasto público en el país, requiere esfuerzos constantes. La experiencia nos ha demostrado que el esfuerzo por mejorar la toma de decisiones, no se puede basar en una sola variable. Un ejemplo de ello son los avances en materia de transparencia y acceso a la información. Actualmente podemos decir con mucha seguridad que la transparencia por sí misma, es necesaria pero no es suficiente por sí sola para mejorar las políticas y programas públicos. Se requiere de la articulación de herramientas, leyes, prácticas institucionales, voluntades y convicciones para generar resultados. El proceso es dinámico y es necesario seguir incluyendo y proponiendo innovaciones.

México ha avanzado en la agenda de transparencia y acceso a la información, sin embargo, en cuanto al derecho a participar en los procesos presupuestarios existen muchas áreas de oportunidad para brindar certeza y transparencia a dichos procesos. De acuerdo con Juan Pablo Guerrero, Director de la *Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT)* la participación pública es la posibilidad de diálogo directo entre autoridades y cualquier actor no-estatal, en alguna etapa del diseño o implementación de la política pública, con la condición de que este intercambio deje un registro público, una memoria<sup>1</sup>.

La participación pública es considerada una buena práctica a nivel internacional. Diversos actores, entre ellos, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, las Naciones Unidas y gobiernos de países como Filipinas, Corea del Sur, Canadá, entre otros, apoyan esta visión<sup>23</sup>. La participación pública es una herramienta más que permite enriquecer y mejorar la política pública, debido a que provee insumos valiosos e independientes.

El caso de Canadá es uno de los ejemplos en los cuales se basa e inspira esta iniciativa. En Canadá, en los años 1993-1994 la deuda pública creció y las finanzas públicas presentaban un escenario difícil. Fue en este momento cuando el Comité de Finanzas de la *House of Commons* inició un proceso deliberado de consulta sobre el presupuesto. Este proceso continúa realizándose en la actualidad y consiste en que el mencionado Comité abre espacios para la consulta al público, para brindar insumos y opiniones antes de la aprobación del presupuesto (Consulta Pre-Presupuesto), así como espacios para obtener retroalimentación del público en temas específicos o en ciertas iniciativas. El comité de finanzas recibe opiniones en línea y testimonios presenciales de testigos y genera un reporte con recomendaciones basadas en esta pre-consulta.

---

<sup>1</sup> <http://www.fiscaltransparency.net/resourcesfiles/files/20150729123.pdf>. Conversatorio sobre “Participación pública en el ciclo presupuestario del Estado México”. 7 Abril 2016. Relatoría.

<sup>2</sup> <http://www.fiscaltransparency.net/giftprinciples/> y <http://www.fiscaltransparency.net/about/>

<sup>3</sup> <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/061614.pdf> y <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf> y <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>

De acuerdo con el estudio realizado por GIFT, titulado “*Public Participation in Federal Fiscal Policy and Budget Processes in Canada*”<sup>4</sup>, la consulta sobre el presupuesto contribuye para aumentar la calidad y legitimidad del proceso presupuestario.

Actualmente, diversas organizaciones de la sociedad civil, fundaciones, gobiernos de los países, organismos internacionales y la GIFT, están generando evidencia de las diferentes prácticas que tienen los países para impulsar el derecho a participar, especialmente en el ciclo presupuestario. GIFT por ejemplo, ha elaborado un conjunto de diez principios para la participación pública en el mundo<sup>5</sup>. El tema se está trabajando y tomando con seriedad. Pensamos que México debe ahora moverse hacia la participación pública y ser ejemplo y pionero en implementar herramientas para continuar generando cambios positivos y sobre todo para seguir construyendo mejores políticas públicas en beneficio de la población.

La iniciativa que hoy presentamos toma en cuenta lo anterior y se refiere en particular a un elemento que puede contribuir a dotar de mayor evidencia, con sustento técnico, a la discusión del presupuesto de egresos. Proponemos abrir espacios formales en las comisiones del Congreso de la Unión para recibir propuestas y retroalimentación en tres momentos del ciclo presupuestario: 1) la Presentación del documento de Pre-Criterios (relativo al art. 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria Fracción II), 2) la Presentación de la Estructura Programática, y c) la Discusión-Aprobación del Paquete Económico.

Como parte del ciclo presupuestario, el Congreso de la Unión recibe diversos documentos clave que presentan datos e información muy valiosa y técnica respecto al próximo paquete económico por venir. Por ejemplo, en los Pre-Criterios, el Ejecutivo presenta la estimación de variables macroeconómicas fundamentales como el crecimiento económico, el precio del petróleo y el tipo de cambio. También, en este documento se incluyen las estimaciones de los ingresos y gastos que se espera tener en el próximo presupuesto. Adicionalmente, se incluye una explicación de los recortes al gasto propuestos para el siguiente presupuesto, en caso de haberlos, como ha ocurrido en los dos últimos años.

Por otro lado, en la estructura programática, se presenta información relevante, en ésta el Ejecutivo detalla qué programas públicos van a continuar implementándose, cuáles se propone eliminar, crear o fusionar en el siguiente ejercicio fiscal.

Finalmente, el paquete económico que llega al congreso cada año, especifica el tamaño de la deuda pública, de los ingresos y del presupuesto asignado a cada dependencia del gobierno y cada programa presupuestario, entre otros muchos datos.

---

<sup>4</sup> Page, Kevin, “*Public Participation in Federal Fiscal Policy and Budget Processes in Canada*”, April 2015. En este link: <http://www.fiscaltransparency.net/resources-all/>.

<sup>5</sup> <http://www.fiscaltransparency.net/giftprinciples/>

Los diputados que aquí suscribimos, consideramos que es necesario dotar al proceso presupuestario de mayor confianza y mayores insumos, con sustento en evidencia, que permitan enriquecer el debate que acontece año con año. Una herramienta para continuar haciéndolo es propiciar espacios para la participación pública durante las fases claves del ciclo presupuestario. Es necesario que se generen oportunidades de retroalimentación sobre los documentos expuestos anteriormente. Estos documentos podrían enriquecerse en su análisis a través de facilitar la recepción de evidencia, investigaciones, y estudios serios sobre las finanzas públicas.

El objetivo de la presente iniciativa es justamente facilitar el acceso de evidencia y resultados documentados en los temas que se incluyen en estos documentos para la consideración del Congreso de la Unión. Con ello, se dotará de mayores elementos al proceso de toma de decisiones respecto al presupuesto. Adicionalmente, se abriría un espacio para aquellos que deseen participar y que tienen experiencia en el tema. El fin último de esta iniciativa es enriquecer, con productos derivados del análisis de diversas fuentes, el proceso de toma de decisiones respecto al presupuesto. También, se busca propiciar el debate legislativo. Lo anterior contribuirá además a darle mayor certidumbre a la discusión y aprobación del presupuesto.

En esta iniciativa proponemos que las comisiones que reciben los documentos más relevantes del ciclo presupuestario de parte del Ejecutivo, establezcan mecanismos, en línea y presenciales, para recibir y escuchar propuestas sobre los temas que ocupan a los Pre-Criterios, la Estructura Programática y el Paquete Económico.

Para ello, las comisiones correspondientes, una vez recibidos los documentos presupuestarios deberán abrir un espacio de tiempo para recibir propuestas, investigaciones y opiniones del público. Una vez analizadas las propuestas mencionadas, deberán hacer pública en sus páginas web la lista de los actores que participaron, y las recomendaciones que presentaron. Asimismo, se propone que las comisiones, dependiendo de las propuestas recibidas y previo análisis de las mismas, establezcan los casos en los que se requiera escuchar el testimonio de los actores que participaron en la consulta. Finalmente, y como resultado del proceso, se propone que la Cámara de Diputados genere y envíe un análisis a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que incluya los insumos del proceso de participación pública.

Al formalizarse este proceso, el Congreso refrenda su compromiso en impulsar la participación pública y al mismo tiempo se le fortalece la transparencia.

Consideramos que es necesario seguir edificando un mejor proceso presupuestario, y una de las formas de hacerlo es enriquecer el debate legislativo en la materia, con reglas claras y con transparencia. Por todo lo anterior sometemos a la atención de esta Honorable Asamblea el siguiente proyecto de:

## Decreto

Art. 42- La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se sujetará al siguiente procedimiento:

I. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, deberá enviar al Congreso de la Unión a más tardar el 1 de abril, un documento que presente los siguientes elementos:

- a) Los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente;
- b) Escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo;
- c) Escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit;
- d) Enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

**Las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública (CPyCP), y de Hacienda y Crédito Público (CHyCP), del Congreso de la Unión, deberán establecer espacios presenciales y por vía electrónica, que promuevan la participación pública, la consulta, la presentación de evidencia y recomendaciones de investigaciones independientes respecto al documento al que hace referencia la fracción I) del presente artículo. Para ello contarán con un plazo de treinta días naturales, una vez recibido dicho documento.**

**Un mes antes de recibido el citado documento en el Congreso, las comisiones mencionadas emitirán una convocatoria abierta para que los interesados envíen sus opiniones y evidencia vía electrónica sobre el mismo a partir del 1 de abril y hasta el día 30 del mismo mes. Los interesados en participar en esta consulta deberán registrar sus propuestas en línea. Una vez recibidas las propuestas, integrantes de las comisiones de PyCP y HyCP, establecerán la fecha para llevar a cabo una reunión o las que se consideren pertinentes en los primeros 15 días del mes de mayo, con quienes hayan enviado propuestas. El objetivo de la reunión será contar con el testimonio de las personas que enviaron recomendaciones para aclarar dudas o analizar con mayor profundidad los temas que se considere necesarios. Las comisiones organizadoras podrán invitar a otras comisiones ordinarias a participar en la reunión y establecerán qué temas se tratarán en la misma previo análisis de las propuestas recibidas.**

**En la consulta podrá participar cualquier persona física y moral que, preferentemente, cuente con conocimiento y experiencia probada en los temas contenidos en el documento, centros de estudios, universidades o instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil, representantes del sector privado, entre otros, quienes deberán remitir sus recomendaciones, investigaciones y**

**evidencia a las comisiones citadas dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, y las cuales deberán hacerse públicas en las páginas web de las comisiones.**

**Las comisiones de PyCP y HyCP, tendrán un plazo de 60 días naturales, a partir del día de la remisión del documento al Congreso, para informar en sus respectivas páginas de Internet sobre los actores que participaron en la consulta y cada recomendación recibida. Así mismo, en el mismo plazo, ambas comisiones deberán elaborar y enviar una opinión conjunta sobre el documento al que se refiere la fracción I) de este artículo, a la Secretaría, habiendo tomado en cuenta las recomendaciones derivadas del proceso de participación pública. El reporte enviado a la Secretaria deberá ser público e ir acompañado de la lista de reuniones y personas consultadas, así como las recomendaciones o evidencia presentada por cada participante.**

**En el caso del Senado, la Comisión de Hacienda y Crédito Público, deberá sujetarse al mismo procedimiento mencionado para el citado documento.**

II. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, remitirá a la Cámara de Diputados, a \_\_\_\_\_ más tardar el 30 de junio de cada año, la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos.

La estructura programática que se envíe a la Cámara se apegará a lo establecido en esta Ley.

Al remitir la estructura programática, el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría, informará sobre los avances físico y financiero de todos los programas y proyectos que se hayan aprobado en el Presupuesto de Egresos vigente con relación a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y detallará y justificará las nuevas propuestas, señalando las correspondientes opciones de fuentes de recursos para llevarlas a cabo.

**Las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública (CPyCP), y de Hacienda y Crédito Público (CHyCP), del Congreso de la Unión, deberán establecer espacios presenciales y por vía electrónica, que promuevan la participación pública, la consulta, la presentación de evidencia y recomendaciones de investigaciones independientes respecto al documento al que hace referencia la fracción II) del presente artículo. Para ello contarán con un plazo de veinticinco días naturales, una vez recibido el mencionado documento.**

**Un mes antes de recibido el citado documento en el Congreso, las comisiones mencionadas emitirán una convocatoria abierta para que los interesados envíen sus opiniones y evidencia vía electrónica sobre el mismo a partir del 30 de junio y hasta el día 25 del mes de julio. Los interesados en participar en esta consulta deberán registrar sus propuestas en línea. Una vez recibidas las propuestas, integrantes de las comisiones de PyCP y HyCP, establecerán la fecha para llevar a cabo una reunión o las que consideren pertinentes en los últimos días del mes de**

**julio, con quienes hayan enviado propuestas. El objetivo de la reunión será contar con el testimonio de las personas que enviaron recomendaciones para aclarar dudas o analizar con mayor profundidad los temas que se considere necesarios. Las comisiones organizadoras podrán invitar a otras comisiones ordinarias a participar en la reunión y establecerán qué temas se tratarán en la misma previo análisis de las propuestas recibidas.**

**En los espacios formales para promover la participación pública, la consulta y la presentación de evidencias y recomendaciones podrá participar cualquier persona física y moral que, preferentemente, cuente con conocimiento y experiencia probada en los temas contenidos en el documento, centros de estudios, universidades o instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil, representantes del sector privado, entre otros, quienes deberán remitir sus recomendaciones, investigaciones y evidencia a las comisiones citadas dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, y las cuales deberán hacerse públicas en las páginas web de las comisiones.**

**Las comisiones de PyCP y HyCP, tendrán un plazo de 45 días naturales, a partir del día de la remisión del documento al Congreso, para informar en sus respectivas páginas de Internet sobre los actores que participaron en la consulta y cada recomendación recibida. Así mismo, en el mismo plazo, ambas comisiones deberán elaborar y enviar una opinión conjunta sobre el documento al que se refiere la fracción II) de este artículo, a la Secretaría, habiendo tomado en cuenta las recomendaciones derivadas del proceso de participación pública. El reporte enviado a la Secretaria deberá ser público e ir acompañado de la lista de reuniones y personas consultadas, así como las recomendaciones o evidencia presentada por cada participante.**

III. El Ejecutivo Federal remitirá al Congreso de la Unión, a más tardar el 8 de septiembre de cada año:

- a) Los criterios generales de política económica en los términos del artículo 16 de esta Ley, así como la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de esta Ley;
- b) La iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal; y
- c) El proyecto de Presupuesto de Egresos;

IV...

V...

VI...

VII...

VIII. En el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, los legisladores observarán los siguientes principios:

a)...

b)...

c)...

d)...

e)...

f)...

**g) En el proceso de discusión del presupuesto, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, así como el resto de las comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados, deberán abrir los espacios formales para promover la participación pública, la consulta y la presentación de evidencia y recomendaciones de investigaciones independientes respecto a los documentos que integran el paquete económico mencionados en la fracción III) de este artículo, así como respecto a los temas y sectores que representa cada comisión.**

**Los espacios para la participación (reuniones, consultas en línea, entre otras) se agendarán 20 días hábiles después de que el paquete económico se remita al Congreso.**

**Un mes antes de recibido el paquete económico en el Congreso, las comisiones mencionadas emitirán una convocatoria abierta para que los interesados envíen las opiniones y evidencia vía electrónica sobre el mismo a partir de recibido el paquete económico y hasta el día 20 del mes de septiembre. Los interesados en participar en esta consulta deberán registrar sus propuestas en línea. Una vez recibidas las propuestas, la comisión de PyCP establecerá la fecha para llevar a cabo una reunión o las que considere pertinentes en los últimos días del mes de septiembre, con quienes hayan enviado propuestas. El objetivo de la reunión será contar con el testimonio de las personas que enviaron recomendaciones para aclarar dudas o analizar con mayor profundidad los temas que se considere necesarios. La comisión de PyCP podrá invitar a otras comisiones ordinarias a participar en la reunión y establecerá qué temas se tratarán de manera en la misma, de acuerdo a las propuestas y temáticas recibidas.**



**En los espacios formales para promover la participación pública, la consulta y la presentación de evidencias y recomendaciones podrá participar cualquier persona física y moral que, preferentemente, cuente con conocimiento y experiencia probada en los temas contenidos en el paquete económico, centros de estudios, universidades o instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil, representantes del sector privado, entre otros, quienes deberán remitir sus recomendaciones, investigaciones y evidencia a la comisión de PyCP dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, y las cuales deberán hacerse públicas en la página web de la comisión.**

**La comisión de PyCP, tendrá hasta el día 30 de noviembre para informar en sus respectivas páginas de Internet sobre los actores que participaron en la consulta y cada recomendación recibida. Todas las recomendaciones e investigaciones recibidas deberán estar públicas en la página de la Comisión. Asimismo, en el mismo plazo, la comisión de PyCP deberá elaborar y enviar una opinión sobre las recomendaciones y propuestas recibidas sobre los documentos a que se refiere la fracción III) de este artículo, a la Secretaría.**

**En el caso del Senado, la Comisión de Hacienda y Crédito Público, deberá sujetarse al mismo procedimiento mencionado para las comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados, y recibir recomendaciones o evidencia respecto a la Iniciativa de Ley de Ingresos.**

IX. ...

#### TRANSITORIO

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

Salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, al \_\_\_\_\_ de 2016.