

H. Congreso del Estado de Nuevo León



LXXIV Legislatura

PROMOVENTE: DIP. SAMUEL ALEJANDRO GARCÍA SEPÚLVEDA, DIP. MARIELA SALDIVAR VILLALOBOS, INTEGRANTES DEL GRUPO LEGISLATIVO DE MOVIMIENTO CIUDADANO, SUSCRIBIENDOSE DIPUTADOS DEL GRUPO LEGISLATIVO DEL PARTIDO ACCION NACIONAL Y DIP. MARCOS MENDOZA VAZQUEZ, DIP. JESUS ANGEL NAVA RIVERA, DIP. JORGE CAMACHO MATA, DIP. HERNAN SALINAS WOLBERG, DIP. JOSE LUIS SANTOS MARTINEZ, DIP. JORGE ALAN BALCO DURAN Y DIP. ANGEL ALBERTO BARROSO CORREA.

ASUNTO RELACIONADO: INICIATIVA CON PROECTO DE DECRETO DE REFORMA A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PRESUPUESTO BASE CERO. POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTICULOS 73, FRACCION VII, Y 4, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

INICIADO EN SESIÓN: 21 de marzo del 2018

SE TURNÓ A LA (S) COMISION (ES): Puntos Constitucionales

Lic. Mario Treviño Martínez

Oficial Mayor

C. KARINA MARLÉN BARRÓN PERALES

Presidenta del H. Congreso del Estado de Nuevo León

El suscrito Dip. **Samuel Alejandro García Sepúlveda** y la suscrita Dip. **Mariela Saldívar Villalobos** del Grupo Legislativo de Movimiento Ciudadano de la LXXIV Legislatura del H. Congreso del Estado de Nuevo León, de conformidad con lo establecido en los artículos 8, 36 fracción III, 68 y 69 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, así como lo dispuesto en lo establecido por los numerales 102, 103 y 104 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, ocurrimos a presentar Iniciativa con **PROYECTO DE DECRETO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PRESUPUESTO BASE CERO**, por medio del cual se modifican los artículos 73, fracción VII, y 4, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, a fin de dotar de facultades al Congreso de la Unión para expedir la Ley que crea y regula el presupuesto base cero. Por ello, nos permitimos someter a esta Honorable Asamblea la iniciativa que nos ocupa, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El gasto público es un tema medular en los sectores político, económico y – sobre todo– social. Político, porque de éste se derivan las políticas públicas para su respectiva ejecución; económico, porque es capaz de impactar tanto positiva como negativamente en su distribución; y social, porque todos los ciudadanos reciben el impacto de cada decisión pública, que se ve plasmada en la educación, salud, infraestructura pública, entre otros rubros.



Guillermo Barnes García (2000) define al gasto público como el conjunto de erogaciones que realizan los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, el sector paraestatal y los poderes Legislativo y Judicial, en el ejercicio de sus funciones, además, establece que sus objetivos pueden ser múltiples destacando la contribución al bienestar social.¹

Bajo esta óptica, es claro que el Estado es rector del desarrollo económico nacional. Así lo ha considerado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sentencia del amparo en revisión 917/215, al resolver que:

"[...] en razón de que si el Estado es rector del desarrollo económico nacional y quien vela por la protección del interés social a través de la explotación de áreas estratégicas en las que ejerce sus funciones de manera exclusiva."²

En ese sentido, el gasto público de un Estado comprende principalmente gastos programables y no programables; estos últimos se destinan al cumplimiento de las obligaciones y apoyos determinados por la ley, como la deuda pública, las participaciones a entidades federativas y municipios, entre otros, lo que significa que no financia la operación de las instituciones del Gobierno federal; mientras que los gastos programables sí soportan la operación de estas instituciones, para que proporcionen servicios como educación, salud, carreteras o las relaciones con otros país. Otra forma de clasificarlo, es a través de las dimensiones de gasto:

- 1. La dimensión administrativa:** que se refiere a los ejecutores del gasto, esto es, aquellas instituciones que llevan a cabo acciones que deben ser sustentadas por recursos económicos, como una secretaría de Estado. Responde a la pregunta quién gasta.

¹ Barnes García, Guillermo. *Evolución del Gasto Público: Capítulo V, El Gasto Público en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas: UNAM. 2000. Disponible en línea: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1440/9.pdf>>.

² Segunda Sala de la SCJN. *Amparo en revisión 917/2015*. Sentencia del 2 de diciembre de 2015.



2. **La dimensión económica:** que se refiere al tipo de bienes y servicios que se adquieren, y respondo a la pregunta en qué se gasta-
3. **La dimensión funcional:** que se refiere con el propósito al que se destina el gasto, esto es, desarrollo social o productivo o a gestión gubernamental, y responde a la pregunta para qué se gasta.

La dimensión administrativa permite identificar con claridad a los ejecutores de gasto, en donde se encuentran dos grandes grupos, por un lado, los ramos administrativos y generales, y por el otro, el sector paraestatal.

La dimensión económica del gasto permite identificar el monto de los recursos que se utilizarán para adquirir insumos y servicios para la operación cotidiana de las instituciones del Gobierno federal. Es importante hacer notar que el Presupuesto de Egresos de la Federación no detalla el tipo de gasto (corriente o de capital) al que serán aplicadas las asignaciones para transferir a los estados, ya que no es posible conocer los bienes o servicios que serán adquiridos por los beneficiarios de estos recursos. Por lo tanto, esta clasificación solo se aplica al gasto programable.

La dimensión funcional permite conocer el propósito al que se dirigen los recursos públicos. Con ella, se identifica cuánto del presupuesto se canaliza hacia programas sociales, cuanto a la generación de energéticos y al desarrollo de infraestructura económica y productiva, cuanto a la tarea de gobernar y cuanto al gasto no programable.

El proceso presupuestario consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permite que las decisiones involucradas incorporen sistemáticamente consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos, y que motivan a las dependencias y entidades a lograrlos con el objeto de mejorar la calidad del gasto público y la

rendición de cuentas, de conformidad con las mejores expectativas de la población. Así, el proceso presupuestario en México comprende diversas etapas, y estas son planeación, programación, presupuesto, análisis y discusión y aprobación por el Congreso, ejercicio y control, seguimiento y evaluación del gasto público.

Por tanto, un proyecto de presupuesto de egresos “proyecta” que las definiciones de los programas presupuestarios se deriven de un proceso secuencial alineado con la planeación-programación, estableciendo objetivos, metas e indicadores en esta lógica, a efecto de hacer más eficiente la asignación de recursos considerando la evaluación de los resultados esperados, y la manera en que las dependencias y entidades ejercen los recursos públicos. (Herrera Jiménez, 2014, p. 82).

La presupuestación implica:

1. Clave presupuestal alineada con la armonización contable.
2. Asignación presupuestal de acuerdo con prioridades de gasto y programas.
3. Asignación de techos presupuestales.

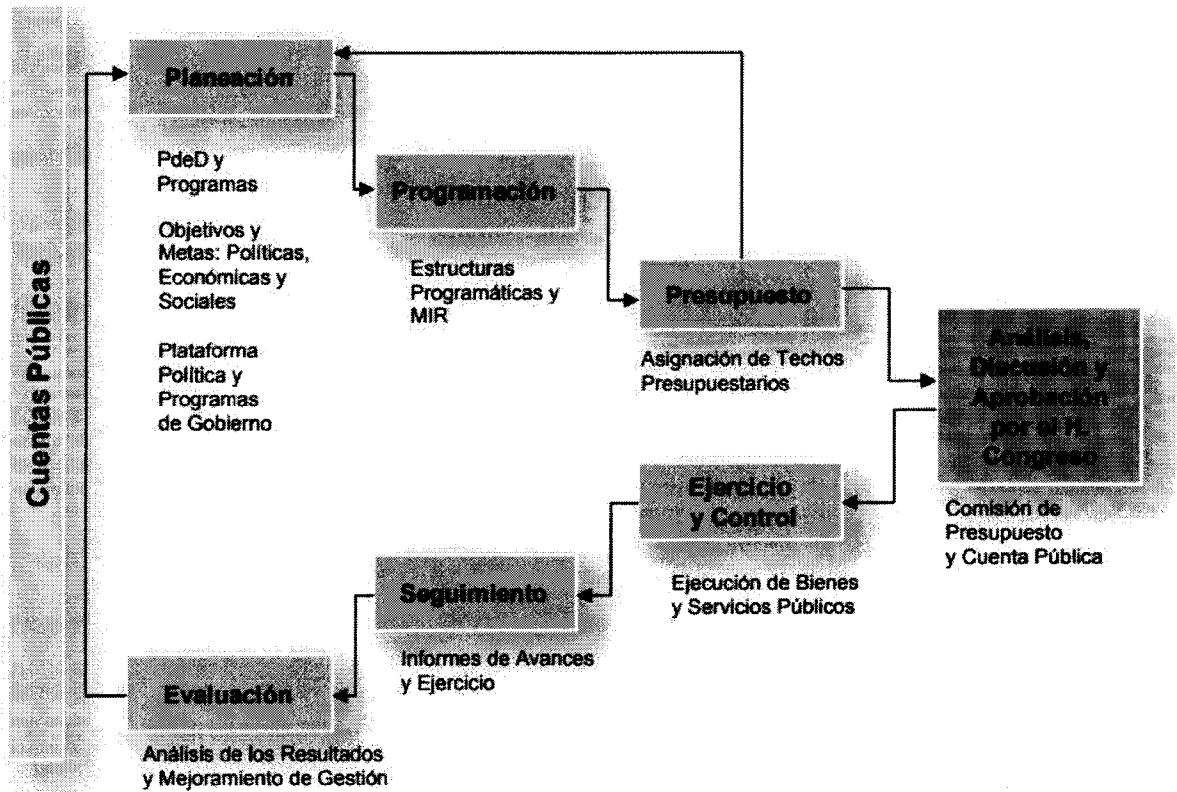
La clave presupuestaria es la agrupación de los componentes de las clasificaciones que se identifica, ordena y consolida en un registro, y en donde la información de dichas clasificaciones vincula las asignaciones que se determinan durante la programación, integración, aprobación y ejercicio del presupuesto de egresos.

La asignación presupuestal, de acuerdo con prioridades de gasto y programas, conduce a la solución de tres interrogantes cruciales ¿quién gasta?, ¿en qué gasta? y ¿para qué gasta? Estas se resuelven con mayor o menor eficacia mediante la programación y asignación de recursos que se realiza en los diferentes niveles por los que asciende el proceso presupuestal, hasta llegar a la



definición del proyecto del presupuesto de egresos, y que en las dependencias y entidades da inicio con la actuación de las unidades ejecutoras del gasto y responsables de programas.

De tal forma, en México se puede graficar el proceso presupuestario de la siguiente manera:



Fuente: Material de apoyo didáctico INDETEC.

Fuente: Herrera Jiménez, René Alejandro. (Jul.-Sept., 2014). Vínculo entre la programación y la presupuestación. En *Presupuesto y Contabilidad*, 22, p. 81. México: Indetec.

Una vez establecidas las formas en las que se distribuye el gasto, y lo que estas significan, así como el proceso de presupuestación, es necesario determinar la manera en la que el Estado tiene que presupuestar, precisamente para calcular cuánto y en qué es lo que se va a gastar.

En el caso mexicano, a partir de la caída del petróleo, el Gobierno Federal reconoció la importancia de hacer ajustes al gasto público que llevaran una mayor eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos y que atendieran a la necesidad del recorte, principalmente en el presupuesto.

En ese sentido, un presupuesto bajo la metodología “base cero” supone que toda asignación de fondos debe justificarse cada año a partir de cero, sobre la base de su costo y su beneficio. Esta metodología se contrapone con la perspectiva inercial.

La metodología “base cero” fue implementada en una primera ocasión en 1964 por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América, con resultados nada favorables.

Posteriormente, Peter A. Pyhrr, en 1970, estableció una metodología (nacida en la iniciativa privada) que después fue implementada en el Estado de Georgia.³ En 1986 perfeccionó su propuesta y demostró que los pasos a seguir en la construcción de un presupuesto base cero funcional son:

1. Definir los objetivos y metas que se desean obtener con el presupuesto que se elaborará.

³ Phyr, Peter A. *Presupuesto base cero. Método práctico para evaluar gastos*. México: Editorial Limusa. 1986.



2. Identificar y analizar cada una de las actividades a implementar (existentes y nuevas) para lograr los objetivos ya propuestos. Esta información se compila en documentos llamados “paquetes de decisión”.
3. Evaluar, clasificar y priorizar todos los paquetes de decisión a través de un análisis costo-beneficio, considerando incluso otras alternativas (otro tipo de evaluación no paramétrica podría estar sesgada por la percepción del evaluador).
4. Asignar los recursos con el presupuesto disponible, conforme a los tres puntos anteriores.⁴

Los paquetes de decisión deben de describir completamente todas las actividades a implementar para cumplir los objetivos y metas establecidos, para con ello poder tomar la decisión de implementar la actividad o no. Estos paquetes contienen información como alineación de las actividades (o programas presupuestarios) propuestas con las metas y objetivos generales (como los del Plan Nacional de Desarrollo), métrica de rendimiento de la actividad, la consecuencia de no implementarse la medida, actividades alternativas, costos y beneficios (de la actividad y sus alternativas), así como los responsables de su implementación.

Para la integración de estos paquetes se analizan las medidas que pueden ser eliminadas entre sí y aquellas que pueden ser complementarias.

El método propuesto por Phyrri resulta muy útil en entornos cambiantes y cuando la inercia se ha priorizado ante los objetivos y resultados; además, tiene la ventaja de que hace eficiente el gasto al tener planes, objetivos y métricas claras, aunado a evitar duplicidades en las acciones a implementar. Este tipo de

⁴ Phyrri, Peter A. *Op. cit.* 1986.

M

presupuesto favorece los beneficios que se pueden obtener con las medidas (actividades o programas presupuestarios) implementadas y crear una cultura de coordinación por objetivos.

De esta forma, existen las condiciones necesarias para que con las elecciones presidenciales de este año, se cree la coyuntura para trabajar por la legislación de un presupuesto base cero que permita eliminar programas asistencialistas, con un fin electoral, ineficientes y beneficiosos para el régimen actual.

El presupuesto base cero es una puerta importante y esencial para cambiar la manera en la que siempre se ha ejercido el gasto; sin embargo, también tiene sus desventajas, ya que implica un arduo trabajo cuando se tiene una cultura de inercia en el presupuesto, dividida en cientos de programas presupuestarios, tal y como es el caso en México.

En el proceso se puede lidiar con recelos administrativos y poder presupuestal; se deberá de tener cuidado con la formulación y jerarquización de los paquetes de decisión, ya que si la información no es pública, las decisiones finales podrán quedar sujetas a la discrecionalidad. Además, al lidiar con un cambio de cultura, el primer año de implementación podría ser más lento que si se establece bajo esquemas anteriores.

Según lo señalan José Barea y José Antonio Martínez (2014), los beneficios de utilizar e implementar el presupuesto base cero son, entre otros, permitir la identificación, evaluación y justificación de cada una de las actividades planteadas, teniendo en cuenta los niveles mínimos de coste, medios y esfuerzo de cada unidad; por lo tanto, se permite primero encontrar gastos de programas obsoletos e incorporados en los presupuestos por pura repetición y, en

consecuencia, se logra erradicar el incrementalismo en los gastos de manera mecánica.⁵

Asimismo, ofrece más información para la toma de decisiones, lo que permitirá estudiar detalladamente cada una de las actividades que se desarrollan dentro del Estado y se ofrece la información adecuada para evitar que se cometan dichos errores.

El presupuesto base cero también admite unir el proceso de planificación con el presupuesto anual, pues en la elaboración de dicho presupuesto el primer paso es el establecimiento de los objetivos a seguir, a partir de los cuales se estructura todo el presupuesto, de tal manera que son los objetivos los que dan pie al nivel de gasto y no los gastos describen los objetivos.

Por otro lado, es posible una mayor participación en el proceso presupuestario y un mejor conocimiento en cuanto al destino de los recursos, por parte de las unidades de gestión inferiores.

Por último, como todas las unidades participan en el proceso de elaboración presupuestario, se consigue un mayor espíritu de unidad y coordinación, que repercute en favor de toda la entidad.

Es así que por todos estos beneficios que trae consigo la elaboración del presupuesto bajo la metodología “base cero”, esta Bancada Ciudadana considera pertinente que implementar lo antes posible en nuestro país esta metodología, para lo cual deberá reformarse nuestra Carta Magna y, posteriormente, expedirse una Ley General que regule el tema.

⁵ Barea, José y Martínez, José Antonio. **Fortalezas y debilidades del presupuesto base cero.** España: Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). 2014. Disponible en línea: <http://portal.uned.es/pls/portal/docs/PAGE/UNED_MAIN/LAUNIVERSIDAD/UBICACIONES/05/DOCENTE/JOSE_ANTONIO_MARTINEZ_ALVAREZ/PRESUPUESTO%20BASE%20CERO%20DE%20BAREA%20Y%20MART%20C3%8DNEZ.PDF>.



Por los motivos anteriormente expuestos, nos permitimos proponer el siguiente proyecto de:

**DECRETO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
EN MATERIA DE PRESUPUESTO BASE CERO:**

ARTÍCULO ÚNICO.- Se modifican los artículos 73, fracción VII, y 4, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para quedar como sigue:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I.- a VI.- (...)

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto, así como para expedir la **Ley General que crea y regula el Presupuesto Base Cero.**

VIII.- a XXXI.- (...)

Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.- a III.- (...)

IV.- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, **conforme a lo dispuesto en la Ley General que crea y regula el Presupuesto Base Cero**, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

(...)



(...)

(...)

(...)

V.- a IX.- (...)

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO.- El Congreso de la Unión tiene un plazo perentorio de 180 días, contados a partir del día en que entre en vigor el presente Decreto, para aprobar la Ley General que crea y regula el Presupuesto Base Cero.

Monterrey, Nuevo León, México; a fecha 21 de marzo de 2018

"PROTESTAMOS LO NECESARIO EN DERECHO"



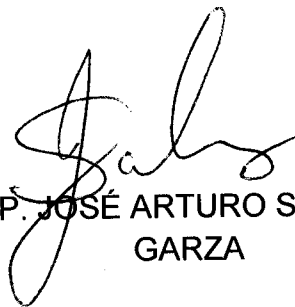
**Dip. Samuel Alejandro
García Sepúlveda**



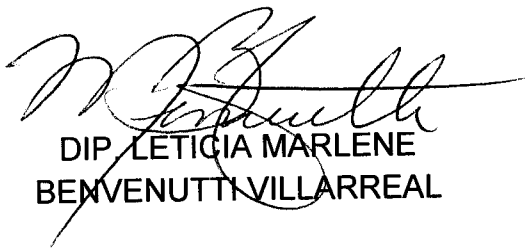
**Dip. Mariela
Saldívar Villalobos**

Grupo Legislativo de Movimiento Ciudadano

Se suscribieron a la iniciativa presentada por el
Diputado Samuel Alejandro García Sepúlveda



DIP. JOSÉ ARTURO SALINAS
GARZA



DIP. LETICIA MARLENE
BENVENUTI VILLARREAL




DIP. DANIEL CARRILLO MARTÍNEZ



DIP. ITZEL SOLEDAD CASTILLO
ALMANZA



DIP. OSCAR ALEJANDRO FLORES
ESCOBAR



DIP. MERCEDES CATALINA GARCÍA
MANCILLAS



DIP. EUSTOLIA YANIRA GÓMEZ
GARCÍA



DIP. EVA MARGARITA GÓMEZ
TAMEZ

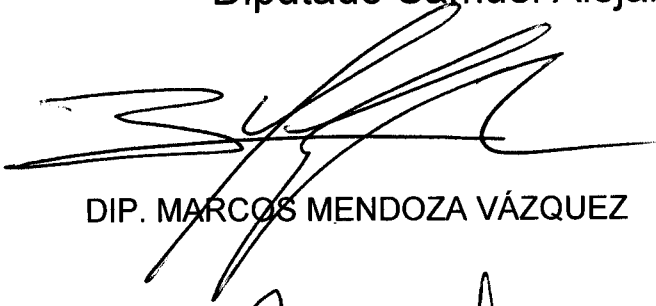


DIP. MYRNA ISELA GRIMALDO
IRACHETA



DIP. MARCELO MARTÍNEZ
VILLARREAL

Se suscribieron a la iniciativa presentada por el
Diputado Samuel Alejandro García Sepúlveda

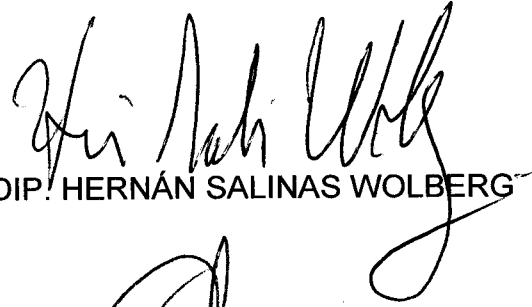


DIP. MARCOS MENDOZA VÁZQUEZ

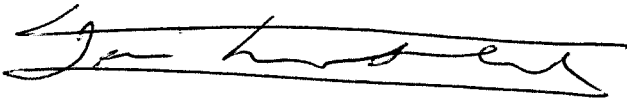
DIP. JESÚS ÁNGEL NAVA RIVERA



DIP. JORGE CAMACHO MATA



DIP. HERNÁN SALINAS WOLBERG



DIP. JOSÉ LUIS SANTOS MARTÍNEZ



DIP. JORGE ALAN BLANCO DURÁN



DIP. ÁNGEL ALBERTO BARROSO
CORREA