

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 20. Y 41 DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, A CARGO DE LA DIPUTADA CLAUDIA SOFÍA CORICHI GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La suscrita, Claudia Sofía Corichi García, diputada integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en esta LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, 176, 179 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 2 y 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, al tenor de la siguiente Exposición de Motivos

I. La migración se ha convertido desde hace ya varios años en un fenómeno con causas y consecuencias multifactoriales que revisten cada vez mayores grados de complejidad que exigen a las autoridades medidas transversales y sectoriales enfocadas a atender diferentes aspectos del mismo.

El crecimiento de la migración en las últimas décadas ha ido acompañado del aumento de la población a nivel mundial, y de un agravamiento de las asimetrías y brechas que se entienden a partir de la dinámica entre naciones conocida como Norte-Sur.

De acuerdo con la Organización Internacional para la Migración, el número de migrantes en el mundo se duplicó entre 1965 y 2000, pasando de 75 a 150 millones. En los últimos quince años el crecimiento ha superado los 50 millones de migrantes, habiendo en la actualidad poco más de 214 millones, como cifra estimada de migrantes internacionales a nivel mundial. Estos flujos generan cada año cerca de 440 billones de dólares por concepto de remesas de las cuales más de 85 por ciento tiene como destino países en vías de desarrollo.

II. México cuenta con una larga tradición migratoria. Su estatus geopolítico, económico y social le confiere la cualidad de ser país de origen, tránsito y destino de migrantes, con todas las consecuencias inherentes a esta condición. Esta realidad hace que México sea, en el continente americano, el país que refleja de forma más clara el carácter pluridimensional de la migración internacional, como reconoce la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Se estima por autoridades del Organización Internacional para las Migraciones que más de un millón de mexicanos migran hacia los Estados Unidos cada año, ya sea manera documentada o no. Según datos del Instituto Nacional de Migración (INM), aproximadamente 400 mil mexicanos son repatriados anualmente desde algún territorio de Estados Unidos de América (EUA). Esto convierte a la frontera entre México y EUA en la más transitada del mundo y a México en un país con una excepcional dinámica migratoria. Se ha documentado que alrededor de 12 millones de personas nacidas en México viven en EUA y que Zacatecas es la entidad con más alto índice de intensidad migratoria (4.422), seguida de Guanajuato y Michoacán, las cuales presentan índices muy similares: 3.891 y 3.868,

respectivamente, y Nayarit, que figura en el cuarto lugar, con un índice de intensidad migratoria a EUA de 3.370. De acuerdo con datos de la División de Población de las Naciones Unidas, de los 46 millones de inmigrantes que viven en Estados Unidos en la actualidad, se estima que uno de cada tres migrantes en Estados Unidos es mexicano.

III. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala que “como consecuencia de las marcadas desigualdades económicas y de oportunidades entre los principales países de origen y países de destino de migrantes en la región, la pobreza y las dificultades para acceder a condiciones de vida digna, la violencia ocasionada por la delincuencia organizada y común, las violaciones a los derechos humanos, la discriminación en contra de ciertos grupos vulnerables de población, las necesidades de reunificación familiar, los desastres naturales,

así como la posición geográfica de México plantean para el Estado mexicano grandes desafíos respecto a cómo gestionar desde un enfoque de derechos humanos la afluencia de flujos migratorios mixtos”<sup>1</sup> .

Así lo flujos migratorios que transitan por México, como se ha evidenciado en repetidos casos –tanto la interna con sucesos como los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, o la masacre de San Fernando en abril de 2011 donde más de 190 migrantes entre ellos, la mayoría centroamericanos, fueron asesinados– han sido los grupos más vulnerados en sus derechos humanos en su paso por territorio nacional.

IV. Organizaciones de la sociedad civil indican que el promedio anual de migrantes centroamericanos indocumentados que ingresan a territorio mexicano podría ser de hasta 400 mil; y que de éstos la edad promedio es de 26 años, mientras que uno de cada tres es mujer.

En el caso de éstas últimas, destaca el hecho de que a pesar del pleno reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres migrantes en la legislación nacional e internacional, muchas no denuncian los abusos de los que son víctimas en su paso por territorio nacional, debido al desconocimiento de sus derechos o por el temor a ser detenidas. Testimonios relatan las incesantes agresiones físicas, abusos sexuales, secuestros, extorsiones, y maltratos de las que son víctimas por parte de civiles como de las propias autoridades, o incluso en casos más severos de ser reclutadas por grupos de la delincuencia organizada dedicados a la trata de personas.

V. Cifras de la Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus iniciales en inglés) y de la organización civil mexicana Sin Fronteras, señalan que entre octubre de 2014 y abril del 2015, México detuvo a 92 mil 889 personas centroamericanas, más del número total de centroamericanos que detuvo la Patrulla Fronteriza en la frontera sur de Estados Unidos en este mismo periodo. Esta situación ha evidenciado que la presión del control fronterizo la han trasladado las autoridades estadounidenses a las mexicanas, en un afán de reducir la presión política sobre la protección de los derechos humanos de estos en manos de las autoridades fronterizas de la unión americana.

VI. Ambas dinámicas reflejan que los procesos migratorios, se están presentando en franca oposición al control estatal, desarrollando nuevas formas de interdependencia, de cooperación y construyendo sociedades multinacionales, con problemas y productos que deben ser atendidos de manera bilateral o multilateral en algunos casos.

VII. La atención al fenómeno migratorio en México es brindada no sólo a partir de las acciones y mandatos de las autoridades fronterizas y del Instituto Nacional de Migración, sino a través de diferentes mecanismos que en muchas ocasiones son implementados a través del Sistema de Desarrollo Integral para la Familia, de órganos autónomos como las comisiones de derechos humanos, o incluso a través de programas de salud o seguridad pública, por lo que es indispensable hacer visible y conocer el impacto de estos en la población que atienden.

Cifras del proyecto Migración y Transparencia de la organización Fundar AC, señalan que de 2009 a 2012 el presupuesto ejercido por programas presupuestarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) en favor de los migrantes, asciende a poco más de 203 millones 244 mil pesos, cifra que en términos de impactos resulta compleja de evaluar toda vez que existen partidas como las de “Servicios de apoyo administrativo” en las que no son evidentes las acciones en favor del fenómeno migratorio.

Por su parte, cifras del mismo proyecto, indican que el Presupuesto –catalogado como extraordinario– en programas del DIF destinados a los derechos niñez migrante entre 2009 y 2010, ascendió a poco más de 3 millones 165 mil pesos sólo por ese concepto.

VIII. La evidencia destaca que diversas entidades y organismos destinan recursos a la atención del fenómeno migratorio sin que esto se encuentre concentrado en algún apartado que haga visible su impacto, e incluso que

considerando el interés de la política económica nacional por un ajuste con enfoque de presupuesto base cero, haga posible identificar si existen programas, presupuestos o acciones que están siendo duplicados, mientras otros pueden estar demandando recursos.

Sin embargo, la asignación de presupuestos destinados para el tema migratorio ha tenido una tendencia a la baja en todas administraciones federales en México, siendo uno de los casos más emblemáticos, la contribución de las remesas a los ingresos públicos en México, mediante el programa 3x1 para Migrantes, en el que el gasto que realiza el gobierno representa apenas el 0.01 y 0.02 por ciento del total, lo que significa que por cada dólar pagado por concepto de impuesto al valor agregado (IVA) por un migrante o por su familia, únicamente entre uno y tres centavos de dólar se destinan como recurso a este programa, por lo que las aportaciones por remesas superan entre 35 y 85 veces el gasto ejercido por el programa.

IX. Los programas relacionados con los migrantes para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014 (PEF 2014), registraron 89 programas y acciones destinadas a personas migrantes y sus familias distribuidos en 19 dependencias de la administración pública federal. De esta cantidad, únicamente doce son los

programas presupuestarios más conocidos para la atención del tema migratorio. El presupuesto total para estos programas presupuestarios (distribuidos en seis ramos), durante 2013, fue de 3 mil millones 702 mil pesos, lo que representa 1.33 por ciento de los ingresos registrados por remesas para ese mismo año.

X. La regulación y asignación de los presupuestos es una importante herramienta para garantizar la efectividad y eficacia de las políticas públicas. En el caso del fenómeno migratorio, los presupuestos pueden ser un instrumento de vinculación entre la migración y el desarrollo, ya que la relación positiva entre migración y el desarrollo no es automática, toda vez que las fuerzas del mercado por sí solas no establecen conexión alguna lo que demanda así la intervención activa del estado<sup>2</sup>.

#### Consideraciones

I. La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) constituye una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con base en el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Corresponde a este órgano legislativo participar en el análisis, discusión y determinación de las prioridades del gasto público federal, como parte del proceso de planeación del desarrollo nacional.

II. En este contexto, el análisis desde un enfoque transversal que haga visible el gasto destinado a migrantes constituye una de las actividades sustantivas el proceso de evidenciar el compromiso del Estado mexicano con los instrumentos internacionales que ha ratificado, así como parte de sus acciones en favor de la protección de los derechos humanos de los y las migrantes.

III. En la pasada Legislatura (LXII) la diputada Amalia García presentó en dos ocasiones alternativas para la creación de un anexo transversal que evidenciara los presupuesto destinados a migrantes en el PEF, sin embargo ambas propuestas quedaron precluidas ante la falta de voluntad de la mayoría de los legisladores. En dichos proyectos, se hacía énfasis sobre:

a) Los compromisos de campaña del presidente Enrique Peña Nieto por velar por los intereses de los migrantes, señalando que durante uno de sus primeros actos de gobierno, firmó con los dirigentes de los principales partidos políticos el Pacto por México, el cual comprende 95 compromisos, de los cuales el del numeral 30 se refiere a los migrantes, y a la letra dice lo siguiente:

“Se ejecutará una política migratoria que defienda la decisión de migrar como un derecho humano. Por lo tanto, se defenderán los derechos de los migrantes mexicanos en el exterior, luchando en contra de su criminalización, y se implementará la misma política para los migrantes extranjeros en el país”

b) Que la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el documento titulado México frente al fenómeno migratorio: una visión para el siglo XXI, reafirma su compromiso con un modelo atención centrado en la persona, reconociendo a los migrantes como sujetos de derechos y aliados para el desarrollo, y en él establece que “es indispensable instaurar políticas que consideren de manera integral la relación estrecha entre las dimensiones humana, social y económica del fenómeno y su repercusión en el desarrollo”. De manera más específica señala: “El Programa Especial de Migración representa la oportunidad para crear una política migratoria

con el nuevo enfoque de respeto a los derechos humanos, desarrollo sustentable, género, interculturalidad y seguridad; con acciones transversales que involucren a todas las dependencias y niveles de gobierno, así como entidades de la sociedad civil”.

c) Que de igual manera, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 reconoce la necesidad de que el problema migratorio se atendió a través de un programa de carácter transversal e intersectorial, así lo dispone la estrategia 5.4.4 del objetivo 5.4 (objetivo 5.4. Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional).

IV. Sin embargo, y contradictoriamente a las necesidades de los objetivos planteados en el eje 5 del Plan Nacional de Desarrollo en materia migratoria y el diseño del Programa Especial en Migración, 2014-2018, los Presupuestos de Egresos de la Federación de los últimos dos años han disminuido los montos para programas de atención a personas migrantes y sus familias, mientras se han destinado más recursos para reforzar la seguridad en la frontera sur de México.

V. De acuerdo con un análisis que realizó el presidente del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (INM), Rodolfo Córdova, el presupuesto de cada año para atender asuntos vinculados a la migración representa sólo 0.000001 por ciento del total del gasto federal.

VI. La importancia de hacer visibles los recursos con los que funcionan las acciones gubernamentales que atienden el fenómeno migratorio, recae en temas tan sensibles de la agenda interna y bilateral –en el caso de los Estados Unidos– como lo son la emergencia humanitaria por la ola de niños migrantes no acompañados que tuviera su clímax a inicios de 2015.

El pleno reconocimiento del gobierno federal y de titular del Poder Ejecutivo de México sobre la necesidad de acciones transversales para atender la migración, en todas sus expresiones; así como el mandato constitucional de cumplir cabalmente la obligación establecida en el Plan Nacional de Desarrollo en materia migratoria, y de cumplir los objetivos institucionales en el tema, subraya la urgente necesidad de que haya un Anexo Transversal en el Presupuesto Federal en el que se hagan visibles los recursos destinados a la atención del fenómeno migratorio que permitiría garantizar una mejor evaluación de la aplicación de dichos recursos como se hace en áreas tan estratégicas como los son la igualdad de género, en donde actualmente el Anexo 13 presenta los recursos destinados para ese fin.

En atención de lo expresado, someto a consideración del pleno el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 2 y 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Único. Se reforma la fracción III Bis del artículo 2 y se anexa el inciso w) a la fracción II del artículo 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 2. Para efectos de esta ley se entenderá por ...

...

...

III Bis. Anexos transversales: anexos del presupuesto donde concurren programas presupuestarios, componentes de éstos o unidades responsables, cuyos recursos son destinados a obras, acciones y servicios vinculados con el desarrollo de los siguientes sectores: Igualdad entre Mujeres y Hombres; Atención de Niños, Niñas y Adolescentes; Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas; Desarrollo de los Jóvenes; Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable; Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía; Atención a Grupos Vulnerables; los Recursos para la Mitigación de los efectos del Cambio Climático, y los Recursos para la Atención del Fenómeno Migratorio;

Artículo 41. El proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá I. ...

II. El proyecto de decreto, los anexos y tomos, los cuales incluirán ...

...

...

...

w) Las previsiones de gasto que correspondan a la atención del fenómeno migratorio.

Transitorio

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

Notas

1. CIDH, 2014. Informe Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México 2014.

2. Portes, A. (2007). Migración y Desarrollo: una revisión conceptual de la evidencia. En S. Castles, & R. Delgado Wise, Migración y Desarrollo: perspectivas desde el sur (págs. 21-50). México D.F: Miguel Ángel Porrúa.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de noviembre de 2015. Diputada Claudia Sofía Corichi García (rúbrica)