

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 2o. Y MODIFICA EL CAPÍTULO IV DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA CANDELARIA OCHOA ÁVALOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La suscrita, diputada María Candelaria Ochoa Avalos, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con arreglo a las facultades y atribuciones conferidas en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la honorable Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma distintas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

El presupuesto de egresos de la federación es uno de los instrumentos más importantes con los que cuenta el Estado mexicano para llevar a cabo funciones administrativas, para poder implementar políticas públicas que den solución a las grandes problemáticas nacionales y para cumplir con los compromisos asumidos en los Planes Nacionales de Desarrollo.

El presupuesto, en un principio, había sido desarrollado a partir del tipo de gasto que se realizaría y a la lógica programática que cada dependencia planeaba para realizar sus funciones. A esta forma de presupuestar, desde el 2008, se sumó la de presupuestar a partir de temáticas específicas que conjugan programas y acciones de distintas dependencias, lo que se vio traducido en la integración de anexos transversales en el presupuesto de egresos de la federación.

Este proceso de integración de anexos transversales al presupuesto se vio institucionalizado en el 2011 cuando se reformó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para definirlos e integrarlos como parte del presupuesto de egresos.

Así, la ley los define como:

“Artículo 2. Para efectos de esta ley, se entenderá por:

I ...

II...

III...

III Bis. Anexos Transversales: anexos del Presupuesto donde concurren Programas Presupuestarios, componentes de éstos y/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; y los recursos para la mitigación de los efectos del cambio climático.”

Con ello, la ley reconoce 9 temáticas específicas que conforman cada uno de los anexos. Estos anexos responden, por un lado, a la necesidad de atención a problemáticas nacionales específicas y, por otro

lado, a cumplir con recomendaciones de organismos internacionales realizadas al país en diversas materias.

En este sentido, la asignación presupuestaria contenida en estos anexos presupuestales es, a su vez, el reconocimiento y compromiso del Estado mexicano de trabajar en torno a aquellos temas que hoy se encuentran en la agenda nacional –y mundial– como prioritarios para lograr un desarrollo armónico, plural e incluyente.

Así, por ejemplo, se atendió a las recomendaciones realizadas desde la cuarta Conferencia Mundial Sobre la Mujer,¹ celebrada en Beijing en 1995, en la que se establecen acuerdos para todos los países miembros de las Naciones Unidas para dotar de recursos presupuestarios a temas de salud, educación, desarrollo social y desarrollo económico vinculados con las mujeres y la igualdad de género; así como a los mecanismos que tengan como objetivos erradicar la violencia contra las mujeres y los mecanismos de adelanto de las mujeres, entre otros tópicos.

Asimismo, en el caso del anexo transversal del presupuesto sobre atención a niñas, niños y adolescentes, se atendió a lo estipulado en la Convención Sobre los Derechos de los Niños; en particular a su artículo cuarto, el cual establece que los Estados miembros adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la convención hasta el máximo de los recursos de que dispongan.²

Para el caso del desarrollo de los pueblos indígenas, la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas establece –en su artículo cuarto– que estos tienen derecho a la libre determinación, autonomía y autogobierno, así como el derecho a disponer de los medios para financiar sus funciones,³ elementos que sustentan el anexo transversal relativo.

El cambio climático, por su lado, es uno de los temas que ha generado más debates y políticas públicas en los últimos años. A nivel internacional se han organizado encuentros y conferencias de alto nivel que han puesto el acento en las posibles consecuencias negativas si no se actúa para mitigarlo, y de los que han surgido compromisos internacionales. Dentro de ellos se encuentra la convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático,⁴ y el Protocolo de Kioto resultante, en los que los estados miembros se comprometen a financiar –a través de distintos mecanismos– proyectos y mecanismos de mitigación, así como el uso de tecnologías limpias. En el caso de México, el anexo transversal cumple parte de la función presupuestaria.

De igual manera, en otros instrumentos internacionales a los que el Estado mexicano se ha vinculado, como fueron los Objetivos de Desarrollo del Milenio –hoy transformados en Objetivos de Desarrollo Sostenible;⁵ se adoptó el compromiso de crear políticas públicas que permitieran al país lograr cumplir con las metas propuestas en estos instrumentos sobre educación, salud, igualdad de género y combate al cambio climático, entre otros, para lo cual la parte presupuestaria era una necesidad primordial.

Así, los anexos transversales se diseñaron como parte de los instrumentos nacionales que permitieran dar cumplimiento a dichos compromisos internacionales, pero los anexos también responden a problemáticas y necesidades identificadas nacionalmente.

En este orden de ideas, la igualdad de género sigue siendo un tema en el que, a pesar de los avances conseguidos, aún hay muchos retos; como el cambio cultural sobre el papel de la mujer en la sociedad mexicana, el acceso a puestos de trabajo dignos, la igualdad salarial, la igualdad de oportunidades, la aceptación de su participación en la esfera política y empresarial, entre muchos otros.

Por su parte, la pirámide poblacional de nuestro país aún muestra el llamado bono demográfico, en el que la principal población siguen siendo jóvenes, adolescentes y niñas, por lo que elaborar políticas públicas para estos grupos es fundamental en el proyecto de largo plazo de nuestro país.

También el desarrollo indígena es primordial en nuestro país, pues la composición poblacional muestra una alta concentración y diversidad de comunidades indígenas, las cuales han sido históricamente marginadas y condenadas a la pobreza. Revertir esta situación y socializar las ventajas de la diversidad cultural es menester en nuestro país por justicia social y por beneficio nacional.

El caso del cambio climático y su impacto es un tema de especial preocupación para nuestra nación, pues la biodiversidad de nuestro territorio, que nos hace ser uno de los principales países megadiversos del mundo,⁶ se ve comprometida de manera sustantiva antes los efectos de este fenómeno, lo que puede ocasionar grandes conflictos sociales entre los ciudadanos y comunidades que viven –y dependen– de esta biodiversidad.

El desarrollo rural en nuestro país es un tema que se ha postergado y que urge atender. Aún hoy, poco más del 20 por ciento de la población nacional se encuentra en el ámbito rural y lleva a cabo actividades vinculadas al sector primario; un porcentaje muy alto comparado con otros países de ingreso similar al nuestro. Dentro de esta población hay muchos pequeños y medianos productores cuya producción todavía es de temporal y que dependen de las fuertes fluctuaciones del mercado y de los cambios de clima no previstos. En este sentido, el Anexo vinculado al desarrollo agrícola y al campo mexicano es prioritario para nuestro país.

Sin duda, los temas que atienden los anexos transversales requieren atención y, por lo tanto, de presupuesto, que permita desarrollar programas y proyectos para lograr cumplir con las diferentes recomendaciones que en la materia se le han dado al país, así como las necesidades internas de desarrollo.

Sin embargo, un tema ausente de los anexos transversales es el de los derechos humanos. México es firmante de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, lo que lo compromete a trabajar en torno a ellos, su respeto y su aplicación.

Y aunque ha habido avances, no ha sido suficiente lo hasta ahora logrado, y hay temas en la agenda de los derechos humanos que aún están pendientes, como el de la desaparición forzada, el de la erradicación de la tortura, la defensa de periodistas, las detenciones arbitrarias, entre otras. Ello se hace patente en los informes y recomendaciones que Naciones Unidas ha realizado a nuestro país.

En este sentido, el Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de la Naciones Unidas sobre México, que se presentó en 2013,⁷ emitió 176 recomendaciones; entre las que se encuentran:

“Asignar recursos suficientes a la Unidad de Vinculación Ciudadana y ampliar su capacidad con objeto de hacer frente a los peligros de una fuerte presencia militar en las calles para combatir la delincuencia organizada”.

“Considerar la posibilidad de utilizar plenamente las enmiendas constitucionales de manera más efectiva para prevenir e investigar violaciones a los derechos humanos, sancionar a quienes las cometen, y proporcionar reparación y recursos efectivos a las víctimas de violaciones de los derechos humanos”.

“Redoblar los esfuerzos para combatir la impunidad y la corrupción en todo el país mediante la creación de una institución federal de lucha contra la corrupción, con capacidad de enjuiciar; así como mediante la asignación de recursos suficientes para investigar y enjuiciar los delitos contra las mujeres y los niños”.

“Garantizar la aplicación efectiva del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas con fondos gestionados adecuadamente y recursos humanos capacitados, y asegurar que en México se investiguen y enjuicien las denuncias de amenazas, ataques y desapariciones”.

“Asignar suficientes recursos financieros y humanos para la aplicación efectiva de su Plan Nacional de Desarrollo con miras a la erradicación de la pobreza y el acceso a la educación”.

“Seguir reforzando sus medidas encaminadas a la reducción de la pobreza y el hambre para promover el bienestar del pueblo mexicano”.

Estas son sólo algunas de las recomendaciones que se conjugan con informes específicos y que también hacen recomendaciones al Estado mexicano, como son:

– El Informe sobre la situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en México,⁸ publicado en 2009, que menciona en sus recomendaciones:

“Mejorar la efectividad de las medidas precautorias para proteger a los defensores de derechos humanos, incluyendo la adopción de estrategias de prevención en el ámbito federal y estatal para prevenir ataques y proteger la vida y la integridad psicológica de los defensores, y garantizar que esos programas tengan suficientes recursos económicos y compromiso políticos para garantizar su cumplimiento”.

–Del Comité de Desaparición Forzada, en sus observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención,⁹ menciona que el Estado mexicano deberá:

“Garantizar la efectiva coordinación, cooperación y cruce de datos entre los órganos con competencia para la búsqueda de personas desaparecidas e identificación de sus restos cuando hubieran fallecido y asegurar que cuenten con los recursos económicos, técnicos y de personal necesarios”.

Así como otros informes relativos a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; las observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; del Comité de la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; y sobre desplazados internos, ejecuciones extrajudiciales, sobre detención arbitraria, sobre libertad de expresión y sobre alimentación, entre otros temas y recomendaciones.

El Estado mexicano lleva a cabo acciones y programas relativos al respeto, promoción y aplicación de los derechos humanos, así, por ejemplo, en la estructura programática del 2016 se identifica que, al menos en los ramos de gobernación, relaciones exteriores, defensa nacional, salud, Procuraduría General de la República, desarrollo social y en las entidades no sectorizadas hay por lo menos un programa o dirección que atienden el tema de derechos humanos.

Sin embargo, al día de hoy, identificar y analizar los programas y las acciones presupuestarios que realiza el Estado mexicano con miras a la atención de los derechos humanos es complejo, pues no hay un instrumento general que los permita identificar de forma certera.

Así, se tienen elementos suficientes para considerar que en el presupuesto de egresos de la federación se incluya un anexo transversal sobre el tema de derechos humanos que permita a los observadores nacionales e internacionales tener mejor información, y de esta forma facilitar la identificación y el análisis del esfuerzo realizado sobre los temas y las recomendaciones emitidas.

Por lo anterior, someto a consideración de esta legislatura el siguiente proyecto de

Decreto que reforma y adiciona disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Artículo Único: Se reforman los artículos 2, numeral III Bis, y se modifica el Capítulo IV para quedar como sigue:

Artículo 2

I. a III...

III Bis. Anexos Transversales: anexos del Presupuesto donde concurren Programas Presupuestarios, componentes de éstos y/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 derechos humanos**

Artículo 41. ...

I. ...

II. a) a v)

x) Las previsiones de gasto que correspondan a Derechos Humanos

III. ...

a)...

b)...

c) La metodología, factores, variables y fórmulas utilizadas para la elaboración de los Anexos Transversales a los que se refieren los incisos j), o), p), q), r), s), t), u), v) **y x)** de la fracción anterior, estableciendo con claridad los porcentajes o cuotas que del presupuesto de los Programas Presupuestarios y/o de las Unidades Responsables son considerados para la

integración de dichos Anexos. En caso de que existan modificaciones en la metodología con respecto a la utilizada en el ejercicio fiscal anterior, se deberá incluir un apartado donde se explique y justifique plenamente el motivo de dichas modificaciones, y

Artículo 107.

I. ...

a)...

b) i) a iii)

iv) La evolución del gasto público previsto en los Anexos Transversales a los que se refiere el artículo 41, fracción II, incisos j), o), p), q), r), s), t), u), v) y x) de esta Ley.

II. ...

...

...

...

...

La Cuenta Pública deberá contener los resultados del ejercicio del Presupuesto establecido en los Anexos Transversales a los que se refiere el artículo 41, fracción II, incisos j), o), p), q), r), s), t), u); v) y x) de esta Ley, en los mismos términos y el mismo grado de desagregación en los que se presente la evolución del gasto público al que hace referencia el sub inciso iv), inciso b) fracción I del presente artículo.

Transitorios

Primero. Las adecuaciones aplicarán a partir del presupuesto de egresos de la federación 2018

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

Notas

1 ONU, (1996) Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la mujer, New York <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>

2 UNICEF, (2006) Convención sobre los derechos del niño, Madrid. <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

3 ONU, (2008) Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, New York http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

4 ONU, (1992) Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, New York.
https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf

5 <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

6 Biodiversidad Mexicana, Conabio.
<http://www.biodiversidad.gob.mx/>

7 ONU, (2013) Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. México, New York.
<http://recomendacionesdh.mx/recomendaciones/descargar/EPU2013/pdf>

8 ONU, (2009) Defender los Derechos Humanos: Entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en México, New York.
http://recomendacionesdh.mx/recomendaciones/descargar/OACNUDH_Defensores_DH/pdf

9 ONU, Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención.
http://recomendacionesdh.mx/recomendaciones/descargar/observaciones_finales_comit_desaparicion_forzada_mexico_2015/pdf

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de octubre de 2016.

Diputada María Candelaria Ochoa Ávalos (rúbrica)