INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 58 DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, PARA GARANTIZAR QUE EL PRESUPUESTO PARA LA ATENCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES NO SE REDUZCA Y SIEMPRE PRESENTE UNA TENDENCIA A LA ALZA, QUE PRESENTA LA SENADORA JOSEFINA EUGENIA VÁZQUEZ MOTA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

La suscrita, **JOSEFINA VÁZQUEZ MOTA**, Senadora de la República, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en esta LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por el artículo 8, numeral 1, fracción I, del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración del Pleno la propuesta siguiente: **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 58 DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, PARA GARANTIZAR QUE EL PRESUPUESTO PARA LA ATENCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES NO SE REDUZCA Y SIEMPRE PRESENTE UNA TENDENCIA A LA ALZA,** de acuerdo a lo siguiente:

Exposición de motivos

Fundamento.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga expresamente al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia presupuestaria y de responsabilidad hacendaria según lo dispone la fracción XXIX-W de su artículo 73, como puede verse a continuación:

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

I.- a XXIX-V.- …

XXIX-W.- Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25;

XXIX-X.- a XXXI.- …

Por otra parte, nuestra *Carta Magna* también faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, tal como lo señala el artículo 73 en su fracción XXIX-P, que refiere lo siguiente:

"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-O. …

XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte;

XXIX-Q. a XXXI. …"

En este sentido, es absolutamente claro, que el constituyente permanente brindó al Congreso de la Unión de atribuciones para legislar tanto en materia presupuestaria, como en materia de niñas, niños y adolescentes.

Motivación.

Uno de los propósitos más importantes que puede tener un país, es la posibilidad de brindarle a las próximas generaciones la posibilidad de una vida plena de realización. Por esa razón, en 2011, en el contexto de la reforma constitucional de derechos humanos, nuestra *Carta Magna* recogió en su artículo 4º, el principio del interés superior de la infancia, como un principio rector que obliga a toda autoridad, independientemente del ámbito u orden de gobierno al que pertenezca, a anteponer ese interés superior de la niñez, en todas sus actuaciones.

Así, nuestra Constitución recogió un principio que en realidad ya formaba parte de nuestro entramado jurídico, toda vez que se encuentra dispuesto en la Convención sobre los Derechos del Niño, de la que México ya formaba parte desde años atrás.

Derivado de lo anterior, en el año 2014, el Congreso tuvo a bien expedir, en virtud del mandato constitucional que hemos visto en la parte de “Competencia”, de esta exposición de motivos, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

A partir de ello a su vez, las entidades federativas emitieron sus propias legislaciones en la materia, y se detonaron instancias públicas para la defensa de los derechos de la infancia, como lo son las procuradurías de protección, tanto la federal como las locales, así como de coordinación interinstitucional para la promoción y protección de esos derechos, como lo es el Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), y los respectivos sistemas estatales y municipales en la misma materia.

Todo lo anterior, en el ánimo de avanzar sustantivamente en la protección de los derechos de la infancia que van desde el derecho a la salud, incluída la seguridad social, hasta el derecho a la educación, al esparcimiento, o la vida en bienestar, por poner algunos ejemplos.

Sin embargo, lamentablemente, después de esos avances, empezamos a ver, en los años recientes, claros retrocesos en la materia, y en particular, en lo que hace a la asignación presupuestaria que para la atención de niñas, niños y adolescentes se hace en el Presupuesto de Egresos de la Nación.

Es evidente que las verdaderas prioridades de una Nación son las que encuentran expresión en su presupuesto público, porque es bien sabido que la política pública que no ve reflejo en el presupuesto, no es mas que demagogia.

En este sentido, preocupa sobre manera, que no solo no se incrementen de manera sustantiva los presupuestos asignados a partidas que apoyan a la infancia, sino que -insistimos-, se han ido viendo disminuídas en los años más recientes.

En lo que va de este sexenio, se ha venido observando esta disminución, y no parece que pueda culparse completamente de ello a la colegisladora, ya que año con año, ha venido aprobando en esta materia, prácticamente en sus términos lo que ha venido proponiendo el Ejecutivo Federal en los proyectos de presupuesto anual.

Si a los decrementos presupuestales que hemos venido observando en los últimos años para la atención de niñas, niños y adolescentes, que de suyo contravienen no solo lo dispuesto por el Plan Nacional de Desarrollo, sino también las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, de la Organización de las Naciones Unidas, agregamos el hecho de que la autoridad hacendaria realiza recortes adicionales mediante sus propias adecuaciones presupuestales, tenemos que, en realidad el problema es mucho mayor.

De continuar esta tendencia a la baja en estos presupuestos, el país no podrá contar con las herramientas necesarias para ofrecer a las siguientes generaciones condiciones al menos razonablemente adecuadas para su desarrollo integral.

No está de más recordar de nuevo que con la reforma constitucional en materia de derechos humanos realizada en 2011, México incorporó a su régimen jurídico, con el mayor nivel jerárquico normativo, los derechos humanos consagrados en tratados y convenciones internacionales de las que es parte, como es el caso de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, que México signó en sede interamericana en 1981, y la cual contiene ya un precepto específico en materia de derechos de la infancia, al señalar en su artículo 19 que "Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado."

Como es bien sabido, la Convención Americana de Derechos Humanos dio vida a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la dotó de la facultad de emitir opiniones consultivas. Dicha Corte, en ejercicio de esa atribución, en el año 2002 reforzó la obligación de los Estados Parte de velar por la protección de los derechos del niño, al emitir la Opinión Consultiva OC-17 relativa a la Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, en la cual estableció que "el Estado tiene el deber de adoptar todas las medidas positivas para asegurar la plena vigencia de los derechos del niño"[1].

En ese mismo año de 1981 en que se firma la Convención Americana, nuestro país signó también, pero en sede universal, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que también incluye los derechos de la niñez en su artículo 10, numeral 3, en el que establece que "Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia a favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley….".

[1] Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Opinión Consultiva OC-17/2002*, del 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Numeral 91.

Y en el año de 1991, entró en vigor en nuestro país, el principal instrumento internacional para la protección de los derechos de la infancia, que es la Convención sobre los Derechos del Niño.

Es en este tratado, en el que se reconocen derechos tales como el derecho a la identidad, a la salud, a una buena educación, a ser niño, a una familia, a crecer en libertad, a jugar, a expresarse y ser escuchado, a no ser discriminado, a cuidados especiales, a protección y socorro, a no ser abandonado ni maltratado, entre otros.

Por esta razón, el órgano de tratado que se deriva de esta Convención, que es el Comité de los Derechos del Niño, ha expresado que solo asignando cantidades suficientes y regulares de recursos públicos para la protección de estos derechos, es que se logrará en realidad hacerlos efectivos.

Así lo hizo dicho Comité, perteneciente a las Naciones Unidas, en su Observación General 19, denominada “Presupuestos públicos para la realización de los derechos de la niñez”, emitida el 3 de junio de 2016, que establece la obligación de los Estados Parte, de dotar de las partidas presupuestarias necesarias para la consecución efectiva de los propósitos de la Convención.

Sin embargo, instancias como la Red por los Derechos de la Infancia en México, ha señalado en días recientes, en el contexto de su balance anual para 2020, que “La idea equivocada de que el virus no afectaba a la niñez y adolescencia, o lo hacía en menor medida, generó que durante la pandemia de COVID-19, el gobierno federal fuera omiso en la atención de la niñez y adolescencia, cuya protección tendió a disminuir, incluso presupuestalmente. Ante esta situación, la Organización Mundial de la Salud (OMS) hizo un llamado de atención a los Estados para ampliar los esfuerzos en la prevención del contagio especialmente en niñas y niños pequeños. […] La invisibilidad de la niñez -que ya tenía antes de la Pandemia- se ha profundizado porque la narrativa sanitaria ha eclipsado todos los otros temas pendientes en el país.

Precisamente el abandono de la niñez y adolescencia traerá consecuencias a corto, mediano y largo plazo que pueden ser devastadoras, dado que se pronostica un aumento de entre el 10% y 50% de la mortalidad infantil global, un aumento en la desnutrición aguda, una crisis alimentaria infantil, un incremento de la pobreza, niñez trabajadora y, como consecuencia, la falta de acceso a servicios básicos, principalmente en materia de salud. Esto traerá consigo también el incremento de desigualdad económica y el rezago social, factores estructurales que pueden propiciar que una niña, niño o adolescente esté más expuesto, por ejemplo, al reclutamiento por crimen organizado."[2]

El documento publicado por la REDIM, contiene un capítulo dedicado justamente al problema de la presupuestación en la materia, y critíca fuertemente el proceso de reducción en las asignaciones, y de recortes en los rubros autorizados.

Textualmente indica que "En el presupuesto de egresos de la federación 2020 (PEF) más de 16 programas de atención a niñas, niños y adolescentes fueron recortados, tal fue el caso del Programa de apoyo para el bienestar de niñas y niños hijos de madres trabajadoras que sufrió un recorte de casi el 50% en el Ejercicio Fiscal 2019, lo que sumado a las consecuencias por el COVID-19 impactará en las políticas dirigidas al desarrollo del capital humano inclusivo y principalmente a la primera infancia y con discapacidades. […] Para 2021 se etiquetaron $791,632 mdp, para la atención a la infancia y la adolescencia, lo que representa el 17% del gasto programable neto y un incremento mínimo de 0.2% respecto del 2020; no obstante, la distribución de este recurso no es equitativo según los grupos etarios, siendo la primera infancia y la adolescencia en donde se realiza una menor inversión, siendo del 2% y 4% respectivamente, del total del gasto programable. […] Al respecto, en el PEF 2021 no hay asignación de presupuesto a la coordinación de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI) lo que dificultará su implementación; asimismo,

[2] Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM). "*Balance Anual REDIM 2020. El año de la sindemia y el abandono de la niñez en México.*" P. 5.

continúa la falta de presupuesto a programas de atención a la infancia poniendo en riesgo el desarrollo de niñas y niños.

También se mira el recorte del 19% en el Programa de Salud Materna y Reproductiva, lo que significa un retroceso en cuanto a los derechos de las mujeres, afectando el vance logrado en los últimos años en materia de violencia de género, planificación familiar, incluyendo el embarazo adolescente. También hubo una disminución en el presupuesto del Fondo de Aportaciones Múltiples en su componente de Asistencia Social podría afectar la provisión de servicios que se otorgan a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) como desayunos escolares. […] Para contrarrestar los efectos esperados se requiere emplear todos los recursos disponibles, tecnológicos u otros, e innovar para desarrollar nuevas estrategias que respondan a las necesidades de todas las familias, en particular aquellas con niñas, niños y adolescentes que están siendo más afectadas, independientemente de su condición socioeconómica. La disposición de recursos financieros no debe considerarse como un impedimento para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes.”[3]

Pero a pesar de toda la evidencia, el gobierno federal sigue invisibilizando a la población infantil de México, y minimizando la relevancia de atenderla de manera integral.

Basta revisar lo que ha venido ocurriendo en el presupuesto tanto con el Anexo 18, que proporciona una mirada transversal a las asignaciones autorizadas a todas las autoridades para la atención de niñas, niños y adolescentes, o lo ocurrido con programas concretos como el mencionado por Redim de Estancias Infantiles, o bien lo sucedido con los presupuestos aprobados para el Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, o a la misma Procuraduría Federal de Protección a niñas, niños y adolescentes, para percatarnos de que la población de infantil mexicana no es una prioridad para el actual gobierno.

[3] *Idem,* pp. 21-22.

Es por ello que hemos decidido presentar esta propuesta de reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para garantizar que en los rubros presupuestarios destinados a la atención de este segmento de la población, esté prohibido realizar reducciones durante un ejercicio, y además, que esté prohibido también, que en un año ejercicio se autorice un presupuesto menor en términos reales al autorizado en el ejercicio anterior para estos importantes temas de la niñez.

Recortar los presupuestos en la materia o realizar adecuaciones presupuestarias durante el ejercicio del gasto con el propósito de reducirlas contraviene los compromisos que hemos asumido frente al resto de las naciones y frente a la humanidad, ya que los derechos de la infancia también son derechos humanos, y como tales, les aplica el principio de progresividad dispuesto por el artículo 1º de nuestra Constitución, y que obliga a que la protección de los mismos sea cada vez mayor y mejor, sin admitir retrocesos.

Para corregir esta lamentable tendencia presupuestaria, es que estamos proponiendo reformar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, específicamente en el artículo 58, que es en donde se localiza la atribución del Ejecutivo para efectuar adecuaciones presupuestarias, a efecto de establecer la prohibición de realizar adecuaciones que impliquen reducir el presupuesto para la atención de la infancia.

Vale la pena comentar que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ya contempla algunos rubros como intocables, es decir, con la aprobación de nuestra propuesta, solo estaríamos agregando al catálogo de rubros que no pueden sufrir una reducción presupuestaria, el rubro que nos ocupa.

El artículo 58 vigente, ya contempla la prohibición de realizar recortes presupuestarios a temas tales como la atención a la igualdad entre mujeres

y hombres, los relacionados con la ciencia y la tecnología, así como los vinculados al desarrollo de pueblos y comunidades indígenas, y los que tienen que ver con atención de grupos vulnerables.

Por su parte, proponemos además, reformar tres preceptos de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para incluir un precepto que prohíba tanto a la Federación como a las entidades federativas, autorizar presupuestos más bajos en términos reales a los autorizados en el ejercicio fiscal anterior, y también, para establecer la obligación de que dichos presupuestos necesariamente se incrementen en la misma proporción en que se estime el incremento en el Producto Interno Bruto en los Criterios Generales de Política Económica que da a conocer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el paquete económico de cada año.

Es oportuno señalar, que lo que estamos proponendo, no serían preceptos del todo extraños para el marco jurídico nacional; ya existe algo similar por ejemplo en el artículo 18 de la Ley General de Desarrollo Social, mismo que establece que los fondos y programas en esta materia no podrán sufrir disminuciones, mientras que en su artículo 20 dispone que los presupuestos en estos ramos aumentarán cada ejercicio fiscal en la misma proporción en la que incremente el Producto Interno Bruto.

De hecho, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, al que pertenezco, presentó desde el pasado 15 de noviembre de 2018, una iniciativa análoga a la que hoy estoy presentando, pero para asegurar el presupuesto vinculado a la función salud. Huelga decir, que de haberse aprobado, mucho habría ayudado a enfrentar de mejor manera la pandemia que hoy padecemos. Esperemos que la iniciativa que hoy estamos proponiendo no sea atendida cuando también ya sea demasiado tarde.

La capacidad de progreso que tiene un país, está en buena medida determinada por el apoyo que se brinda al desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes. El trato que una sociedad da a sus miembros más desavalidos, habla mejor que ninguna otra cosa acerca del tipo de sociedad

de que se trata. Esta es una de esas materias en la que definitivamente no caben los regateos.

Comparativo.

En el cuadro a continuación se detallan las modificaciones que dan cuenta de la propuesta de reforma contenida en el presente proyecto de Decreto.

TEXTO VIGENTE Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	PROPUESTA Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
Artículo 58.- Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:	Artículo 58.- …
I. Modificaciones a las estructuras: a) Administrativa; b) Funcional y programática; c) Económica; y d) Geográfica	I. a III. …
II. Modificaciones a los calendarios de presupuesto, y	
III. Ampliaciones y reducciones líquidas al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes.	
El Reglamento establecerá las adecuaciones presupuestarias externas de las dependencias que requerirán la autorización de la Secretaría y el procedimiento correspondiente, así como aquél para las adecuaciones	…

presupuestarias de las entidades a que se refiere el artículo siguiente.	
Las adecuaciones presupuestarias internas serán autorizadas por las propias dependencias y entidades informando al respecto a la Secretaría, en los términos de lo dispuesto en el Reglamento.	…
Cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, la Secretaría deberá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones.	…
No se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas a la atención de la Igualdad entre Mujeres y Hombres, al Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; las erogaciones correspondientes al Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas y la Atención a Grupos Vulnerables, salvo en los supuestos establecidos en la presente Ley y con la opinión de la Cámara de Diputados.	No se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas **a la atención de niñas, niños y adolescentes,** a la atención de la Igualdad entre Mujeres y Hombres, al Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; las erogaciones correspondientes al Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas y la Atención a Grupos Vulnerables, salvo en los supuestos establecidos en la presente Ley y con la opinión de la Cámara de Diputados.

En virtud de lo antes expuesto,
someto a la consideración de esta soberanía, la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL CUAL SE REFORMA EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 58 DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, PARA GARANTIZAR QUE EL PRESUPUESTO PARA LA ATENCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES NO SE REDUZCA Y SIEMPRE PRESENTE UNA TENDENCIA A LA ALZA.

ARTÍCULO UNICO. Se reforma el último párrafo del artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 58. …
I. a III. …
…
…
…

No se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas a la atención de niñas, niños y adolescentes, a la atención de la Igualdad entre Mujeres y Hombres, al Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; las erogaciones correspondientes al Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas y la Atención a Grupos Vulnerables, salvo en los supuestos establecidos en la presente Ley y con la opinión de la Cámara de Diputados.

Transitorio

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

Dado en el Salón de Sesiones del Senado de la República, el día 17 de febrero del año dos mil ventiuno.

Senado de la República, a 17 de febrero del 2021

Senadora Josefina Eugenia Vázquez Mota