

Presupuesto Público y Derechos Humanos: Por Una Agenda para el Rediseño del Gasto Público en México.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Programa Universitario de Estudios del
Desarrollo – UNAM.



Julio de 2017

Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Presidencia.

Luis Raúl González Pérez

VI Visitaduría General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Universidad Nacional Autónoma de México

RECTOR

Enrique Luis Graue Wiechers

Secretario General

Leonardo Lomelí Vanegas

Coordinación de Humanidades

Domingo Alberto Vital Díaz

Coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Rolando Cordera Campos

Coordinador y autor del estudio

Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara

Contenido

I. Derechos Humanos y Gasto Público en México.	5
II. Presupuesto público y Derechos Humanos: Agendas divergentes.	7
III. La agenda para la convergencia de políticas, presupuesto público y Derechos Humanos.	19

I. Derechos Humanos y Gasto Público en México

La historia de México está vinculada a diferentes etapas marcadas por luchas por la construcción del país y del Estado mexicano bajo principios de libertad, soberanía, justicia e igualdad. Pese a ello y aún con los avances logrados queda mucho por hacer en materia de consolidación de instituciones y de las capacidades del Estado y erradicación de las condiciones de pobreza y desigualdad.

En la actualidad estas aspiraciones se identifican con el fortalecimiento de los compromisos en materia de Derechos Humanos (DH). En el marco de la globalización, interdependencia y cambio tecnológico acelerado, la mayor parte de los países aceptan los DH como aspiración común y una guía para resolver problemas de rezago económico, social y político. De este modo, se ha generalizado la idea de que Democracia, Desarrollo y Derechos Humanos son los objetivos que deben cohesionar a las sociedades modernas para dar forma a nuevas estrategias de crecimiento, distribución del ingreso y participación social.

Poner los Derechos Humanos en el centro representa un gran paso para las definiciones políticas, económicas y sociales de todo Estado. Por un lado, se da soporte y sentido a la democracia y por el otro se plantean objetivos de desarrollo que involucran responsabilidades con el bienestar de la población.

Para el caso mexicano, la reforma constitucional de 2011 impuso un nuevo paradigma para el desarrollo. Este hecho requiere ser dimensionado por los actores económicos, políticos y sociales para dar cabida a nuevos procesos sociales y a la modificación tanto de programas y políticas públicas, como de las instituciones del Estado mexicano, ello con el fin de crear nuevos instrumentos que contribuyan al cumplimiento de los DH y, por esa vía, terminar con la elevada y persistente desigualdad, cerrar brechas sociales, sectoriales y regionales en materia de crecimiento, ingreso y bienestar y ampliar los cauces democráticos de la deliberación política y social.

Esta nueva visión del Desarrollo implica un punto de partida diferente y de mayor alcance de la política pública y conlleva la necesidad de desarrollar mecanismos concretos que contribuyan a la inclusión social desde un enfoque de derechos que favorezcan la

colaboración entre órdenes de gobierno y entre instancias federales con acciones convergentes para alcanzar objetivos de derechos humanos, esto es, con una perspectiva explícita de transversalidad para asegurar la accesibilidad de todos a todos los derechos, además de contar con indicadores para monitorear los avances y logros de la intervención pública para rendir cuentas y transparentar el uso de los recursos.

Articular la política en torno al logro del acceso pleno a los derechos humanos y el derecho al desarrollo, convierte a los DH en un componente indisoluble y central de las políticas públicas y en el basamento de una política de Estado que, por incluyente, pueda demostrarse efectivamente democrática.

Al mismo tiempo, asumir el enfoque de derechos, dados los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene necesariamente implicaciones fiscales y presupuestales.

La discusión sobre el vínculo entre el presupuesto y el enfoque de derechos humanos es de gran relevancia pues cumplir con el mandato constitucional exige superar la visión del equilibrio entre ingreso y gasto como objetivo casi único de la política hacendaria para plantear al presupuesto como el instrumento que permitirá materializar el enfoque de derechos.

Repensar el ingreso y el gasto gubernamentales bajo el enfoque de derechos implica definir un nuevo punto de partida y obliga a transformar el diseño de las políticas y acciones públicas, exige ir más allá de la acción de las instituciones a las que tradicionalmente se les ha considerado como el núcleo de la problemática de derechos humanos (procuración, impartición y administración de justicia), para reformar el Estado y, en particular, los instrumentos que inciden en la materialización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

II. Presupuesto público y Derechos Humanos: Agendas divergentes.

Desde la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos de 2011, no ha sido posible generalizar la aceptación de sus objetivos como prioridad de toda la acción pública; e incluso, es perceptible una brecha significativa entre las obligaciones del Estado y la construcción de instrumentos institucionales y financieros que permitan hacer realidad el cumplimiento efectivo de los DH.

Para entender esta distancia habría que explicar por qué la elaboración de políticas y su componente de recursos no se orienta explícitamente a garantizar el goce irrestricto de los DH. Al parecer no se han registrado grandes cambios en el proceso de definición de las políticas y mucho menos en términos del presupuesto asignado. Así, lo que se observa es:

- **El plan general de gobierno y sus objetivos no adopta como prioridad los Derechos Humanos.**

Los Derechos Humanos (DH) definen las condiciones que requiere todo ser humano y todo ciudadano para acceder a un desarrollo y vida digna durante todo su ciclo de vida. Estas condiciones establecen un entorno social que debe estar garantizado por el conjunto de normas e instituciones sociales que regulan a cada grupo social. La reforma constitucional de 2011, incorporó como mandato el cumplimiento de las obligaciones en materia de Derechos Humanos y sentó las bases para la modificación del marco normativo, institucional y presupuestal del ejercicio de gobierno. Reconociendo a los DH en el más alto nivel.

No obstante, la reforma constitucional no ha sido suficiente, pues el ejercicio de gobierno no necesariamente se traduce en el cumplimiento directo o prioritario de los compromisos con los DH. Ello se debe a que hay una mediación institucional y política en los procesos gubernamentales de toma de decisión que incide en la definición de objetivos

gubernamentales, dada la interrelación entre los Poderes de la Unión, así como la existente entre órdenes de gobierno.

La reforma constitucional requiere de un acompañamiento de los procesos que definen el quehacer gubernamental y su expresión en el financiamiento de ese quehacer, lo cual no se ha materializado en el caso mexicano. Este mandato constitucional implica revisar y readecuar la agenda gubernamental para dotarla del mismo enfoque de derechos, el cual debe ser considerado en el plan de gobierno, en sus programas y en el presupuesto.

Bajo el diseño del Plan de Desarrollo, los programas que se desprenden de él y sus respectivos programas presupuestarios se identifican esfuerzos encaminados a darle concreción a temas de justicia, educación, salud, alimentación, derechos de las mujeres, niños, adultos mayores, indígenas, personas con capacidades diferentes, entre otros. Sin embargo, estos esfuerzos no se han traducido en un cambio institucional acorde con los objetivos de la reforma en materia de derechos humanos, de tal forma que lo que se aprecia es la vinculación automática – y en ocasiones “*forzada*” – que se hace de los derechos con el tratamiento que normalmente el gobierno ha dado a los temas enunciados.

Si bien es cierto, que el Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018 reconoce de manera expresa la prioridad de construir un México de Derechos, de los 40 programas sectoriales y especiales vigentes, que se desprenden de este instrumento; se identificó que en 21 se hace mención de los Derechos Humanos ya sea en sus objetivos, o bien en su estrategia y/o línea de acción. Asimismo, sólo cuatro programas identifican tanto en sus objetivos, como en sus estrategias y/o líneas de acción propósitos de Derechos Humanos. Del resto se puede decir que su traducción en el cumplimiento con lo mandado por el Artículo 1o constitucional no se cumple cabalmente y que ello impacta negativamente en el respeto, protección, promoción y garantía de los Derechos Humanos.

- **La Hacienda Pública no está preparada para dar respuesta en el corto, mediano y largo plazo a las nuevas obligaciones de DH.**

El cumplimiento de un ejercicio de gobierno con enfoque de Derechos Humanos debe caracterizarse por cumplir con el principio de Progresividad. Esto es, a partir de la identificación del contenido del Derecho, los Estados comprometidos deben contar con políticas, programas y acciones que permitan cumplir con ello. Esta base obligatoria determina un parámetro de referencia, siendo necesario que los alcances del derecho se vayan ampliando en calidad y/o cobertura. Esta característica siempre está condicionada por la evolución de los ingresos fiscales y las coyunturas económicas que llevan a reducir partidas presupuestales que tengan o no un enfoque de derechos, afectando en cualquier circunstancia el acceso a ellos.

En México, el manejo de la política económica, aún con el relativo éxito de incrementar los ingresos tributarios fue insuficiente para propiciar el cambio real hacia la lógica de derechos del presupuesto. La crisis financiera llevó a experimentar la aplicación de una metodología de Presupuesto Base Cero que sólo justificó la compactación de programas presupuestarios, sin modificar de raíz la forma de operar el sector público. La caída de los precios del petróleo motivó que las autoridades financieras optaran por fortalecer los criterios de estabilidad macroeconómica por lo que se le dio prioridad al equilibrio fiscal a costa de otros objetivos sociales y económicos.

La gran paradoja es que mientras el enfoque de derechos establecido en la Constitución obliga a identificar los esquemas y procesos –empezando por los fiscales– que permitan cumplir con las obligaciones en materia de Derechos Humanos, el enfoque macroeconómico opta por restringir el gasto a los parámetros definidos por el nivel de ingreso y de endeudamiento, lo que limita las capacidades para financiar las acciones que le permitirían al Estado garantizar los DH. Esto es, por un lado, se limitan los ingresos, por el otro se incrementan las necesidades de recursos. El saldo es vulneración de los Derechos Humanos.

Todo ejercicio de gobierno requiere de capacidad de ejecución lo que no se limita a contar con determinados programas o proyectos, sino que exige de un sustento de

financiamiento que permita concretar las acciones necesarias para alcanzar los objetivos propuestos. Para la Hacienda Pública, la primera definición es cómo resolver la relación gasto-ingreso del gobierno. El orden es de suma importancia, primero se debe de fijar el monto de recursos que se requiere para cumplir con un derecho, ya que la obligación del Estado es proveerse de los recursos necesarios -o establecer una ruta para ello- para así poder cumplir, si no de inmediato, sí en algún momento, con sus obligaciones en materia de derechos.

En el caso contrario, si primero se definen los ingresos, lo que se define es un tope presupuestal y con ese límite las prioridades cambian y con ello los recursos siempre atenderán "*lo que se pueda*", sin que necesariamente se cumpla con las exigencias que implica adoptar un enfoque de derechos. Por otra parte, también queda por resolver la cuestión de cómo enfrentar la principal vulnerabilidad de la aplicación de políticas públicas orientadas a promover un ejercicio de gobierno basado en los DH; esta vulnerabilidad es la de la insuficiencia de recursos, pero, sobre todo, su exposición a los ajustes presupuestales.

- **El ciclo presupuestal y el ejercicio del gasto mantienen una inercia que no ha permitido la incorporación de una visión de DH como eje y objetivo final de la acción gubernamental.**

El proceso presupuestal que conlleva la expresión de la acción y objetivos de gobierno en programas presupuestarios mantiene una estructura que en general responde a determinadas políticas de Estado y de gobierno, algunas de ellas vinculadas al tema de Derechos Humanos, que mantiene una dinámica propia y una rigidez que dificultan la aplicación o reforzamiento de medidas a favor de los Derechos Humanos.

En lo que respecta a las decisiones de gasto, el proceso presupuestario sigue un ciclo que inicia condicionado por el "*techo presupuesta*" y que en sus distintas etapas no se observan mecanismos ni actores que asuman cabalmente compromisos en materia de derechos. Más bien, prevalecen la inercia presupuestal y, en función de la composición de la Cámara de Diputados, el peso de los compromisos partidistas con determinadas clientelas políticas o grupos de presión.

Los actores que participan en la definición presupuestal son las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo la coordinación de la SHCP; la programación y presupuestación que realizan, tiene por objeto dar cumplimiento a los “objetivos, políticas, estrategias, prioridades, y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo” (LFPyRH, 2006).

Así, el Ciclo Presupuestario inicia con la etapa de planeación del gasto que corre de enero a abril de cada año. En esta etapa idealmente los objetivos y metas de los programas presupuestarios son revisados por las dependencias ejecutoras y la SHCP para garantizar su correspondencia con las Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como con los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales. Esta responsabilidad recae sobre los administradores de las dependencias y entidades. En el mes de abril, la SHCP presenta un panorama económico general considerando distintos escenarios que es el marco para dar a conocer los objetivos de la ley de ingresos y del decreto de presupuesto para el ejercicio fiscal del año siguiente. Igualmente, el documento presenta la enumeración y recursos de los programas prioritarios. Generalmente esta disposición se cumple con el envío a la Cámara de Diputados de un documento que presenta prácticamente los programas del año en curso, simplemente agregando un incremento de recursos idéntico a la inflación estimada para el año fiscal siguiente.

Hasta aquí la planeación y diseño de lo que será el presupuesto del ejercicio fiscal siguiente no contempla la participación de actores o instancias encargadas de velar por el cumplimiento de los Derechos Humanos. Participan áreas administrativas y financieras, Oficialías Mayores y direcciones de planeación y/o presupuesto, con el objetivo de mantener los recursos de los programas que le son prioritarios a los titulares de sus dependencias. La lógica es proveer un bien o servicio público y no tanto cumplir con obligaciones en materia de derechos.

De mayo a septiembre da inicio la etapa de programación. En el mes de junio el Ejecutivo Federal envía a la Cámara de Diputados la estructura programática que contendrá el proyecto de presupuesto del año siguiente, así como el informe de avances de los programas y proyectos vigentes conforme a lo comprometido en el PND y los programas

derivados de él. Esta fase considera la elaboración de anteproyectos de presupuesto de las entidades y dependencias, nuevamente a cargo de sus áreas financieras y administrativas coordinadas por la SHCP. Formalmente, de septiembre a noviembre se desarrolla la etapa de presupuestación que es cuando interviene el legislativo con la discusión y aprobación de la ley de ingresos y del decreto de presupuesto.

A lo largo de todo el proceso de definición de la propuesta de programas presupuestarios y sus recursos, los actores principales son la SHCP y sus contrapartes en las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal (APF). La revisión del avance del ejercicio, así como del seguimiento de avances y resultados se concentra en la suficiencia y oportunidad de los recursos. Las entidades ejecutoras de gasto tienen como prioridad contar con recursos disponibles sin caer en subejercicios; lo que se busca es no perder la asignación presupuestal.

Por ello, el reto de la planeación y del diseño del presupuesto es la introducción y cambio de enfoque para iniciar el análisis presupuestal anteponiendo las obligaciones de derechos. Autoridades financieras y dependencias gubernamentales tendrían que asumir un nuevo orden de prioridades, donde el objetivo central sea el cumplimiento del derecho, sea esto a mediano o largo plazo.

La etapa de aprobación del presupuesto involucra otro actor: la Cámara de Diputados, quien es la encargada de revisar (en su caso modificar) y aprobar la propuesta de gasto del Poder Ejecutivo. El proceso contempla la participación de las comisiones legislativas, pero la conducción del proceso recae en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, quien en algunos temas deberá, además, atender los acuerdos que pudiera tener la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados.

De nuevo el debate presupuestal parte de la delimitación de “bolsas” o “techos” de recursos prácticamente inamovibles. En un juego de suma cero, lo que gane una iniciativa lo pierde otra, las discusiones en el seno de las diferentes comisiones se ajustan a una cifra global y en torno a ella se discuten no las prioridades en materia de derechos, sino qué recurso defiende a cada entidad federativa, municipio o distrito electoral, qué obra o acción se va “pelear” que no quede fuera de la asignación final. Más aún, en ocasiones la

disputa es para que no se le quiten recursos a lo ya plasmando en el proyecto de presupuesto.

Existe un alto contenido político en la definición y aprobación del presupuesto, de ahí que la disputa por los recursos se dé en esos términos atendiendo demandas de grupos de presión, organizaciones económicas y sectores específicos, o bien intereses de diferentes organizaciones políticas o de sus líderes. Esta situación refleja que las prioridades de los actores sociales, económicos y políticos en la discusión presupuestal no parten de una visión de derechos, si no de las necesidades e intereses específicos de grupos y liderazgos con capacidad para llegar a las instancias de decisión presupuestal.

- **Los Programas Presupuestarios no han sido diseñados para responder a las obligaciones que tiene el Estado en materia de Derechos Humanos.**

Si el objetivo de la reforma constitucional es que el enfoque de derechos oriente el ejercicio de gobierno, entonces es necesario que el plan general de gobierno se identifique con ello. Lo mismo debe estar plasmado en el diseño y objetivos de los programas presupuestarios que son los que dan vida al ejercicio gubernamental. En suma, las políticas públicas y sus programas y acciones deben considerar un objetivo central en términos de Derechos Humanos.

De la revisión de los programas presupuestarios vigentes en el ejercicio presupuestal 2016,¹ que en su función, subfunción o actividad institucional mencionan explícitamente los Derechos Humanos, se observó que 18 Derechos Humanos de los 55 reconocidos tienen algún programa con Reglas de Operación (modalidad S) asociado; sin embargo, es necesario destacar que sólo cinco hacen mención o refieren a los Derechos Humanos o Derechos Sociales, lo cual quiere decir que los programas se elaboraron para dar atención a las demandas más sentidas de la población como servicio, prestación o bien público, pero sin considerar de manera explícita los Derechos Humanos.

¹ Para consultar la metodología aplicada para la revisión de los programas presupuestarios vigentes en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ver el Reporte Estadístico del Estudio sobre Presupuesto y Derechos Humanos elaborado por CNDH – PUED (noviembre,2016. Por publicarse).

Los DH que no cuentan con la alineación de un programa son 25, pero pueden ser de la atención de una o varias dependencias considerando el presupuesto que tienen asignado. Igualmente, de acuerdo con las Categorías Programáticas para 2017, Sector Público Federal, Presentación Programa Presupuestario-Clasificación Funcional, se lograron identificar en la subfunción, los Derechos Humanos, así como en la actividad Institucional.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda, para 2016 se contó con 772 programas presupuestarios, no todos alineados a los Derechos Humanos. Es decir, parece no haber una vinculación entre derechos humanos y políticas públicas pues el origen y diseño de la mayor parte de los programas no parte de la visión de derechos e incluso muchos surgieron con anterioridad a la reforma de 2011. En la revisión realizada, desde la perspectiva presupuestal, no se encontró evidencia de que los objetivos de los programas tuvieran un sentido claro con enfoque de derechos.

La revisión de 250 programas presupuestarios sin Reglas de Operación o lineamientos, permitió identificar que, en solo nueve de ellos, en sus objetivos, se hace mención explícita de los Derechos Humanos. Como ya se ha señalado, la estructura institucional no ha considerado como uno de sus elementos los Derechos Humanos, por lo que es necesario que el rediseño de programas en los que se integren en sus objetivos el respeto y garantía de los Derechos, dado que en los próximos años se percibe difícil la creación de nuevos programas.

- **A pesar de la reforma en DH no se ha enfrentado el reto de definir puntualmente cuál es el contenido de cada Derecho Humano y que acciones, condiciones y recursos son necesarios para su concreción.**

Por lo anterior, la reforma constitucional de 2011 implica mucho más que el simple enunciado o intención programática de cumplir con los Derechos Humanos. Conlleva la modificación del marco normativo e institucional del sector público, así como la implantación de una política de Estado que tiene como eje a los DH.

La reforma cambia el enfoque que se le debe dar al resto de los artículos constitucionales; por ejemplo, al 2o, 3o y 4o que abordan los derechos de los pueblos indígenas, el

derecho a la educación, la igualdad de género, el derecho a la alimentación, a la protección de la salud, al agua, a la vivienda, a la identidad, los derechos de la niñez, y el derecho del acceso a la cultura. Lo mismo sucede con los que protegen libertades y derechos de las personas al trabajo, al salario digno, a ejercer la profesión que se elija, a expresar libremente sus ideas, etcétera.

La reforma constitucional que enmarca una lógica de derechos, debería estar reflejada en la estructura institucional y en el presupuesto público; lo que implica adecuar procesos y prioridades gubernamentales, que afectan y reorientan todo el ejercicio de gobierno; bajo este enfoque, la definición, diseño, planeación, programación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas cambia sus alcances y obligaciones.

Lo anterior, implica la reinterpretación de las funciones, facultades y responsabilidades de todo el aparato gubernamental, en los tres niveles de gobierno. La lógica de derechos obliga a que se realice una revisión profunda del marco normativo y regulatorio que da sustento al funcionamiento de este aparato, para fijar los términos en los que se debe llevar a cabo la implementación del conjunto de DH, con base en sus principios generales. Sin embargo, este reajuste institucional-normativo no se ha llevado a cabo, lo que limita significativamente y obstaculiza el avance y generación de resultados en la materia.

Lo más cercano son acciones aisladas en la que, por el liderazgo de determinados actores, la Ley de Desarrollo Social adoptó un enfoque de derechos, al igual que en materia de vivienda se ha recuperado la noción de Derechos como eje rector de la política pública.

- **Acción pública que se basa en la definición de pisos mínimos y no en políticas universales y progresivas como exige los principios de DH.**

Para avanzar en la implementación del enfoque de Derechos Humanos es necesario identificar el contenido del derecho, esto es, que los Estados deben instrumentar las políticas necesarias y generar los mecanismos que consideren pertinentes para que se cumpla la base obligatoria del derecho de manera incremental, sino se puede cumplir de

forma inmediata; para poder afirmar que el Estado garantiza un derecho se establecen como parámetros líneas básicas de bienestar.

A partir de este piso, se deben establecer metas a alcanzar en un período de tiempo determinado ya sea para alcanzar el máximo de calidad o de cobertura correspondiente a cada DH. En la práctica, la efectividad o vigencia plena del derecho puede no ser alcanzada de manera inmediata y de manera definitiva, pero se establece una ruta, un proceso para poder avanzar hacia ello. Este principio de progresividad está directamente relacionado con la no regresividad, lo que implica que no puede haber un retroceso en los niveles del derecho que ya fueron alcanzados. De igual forma, ambos están relacionados con el principio de que el Estado debe de hacer uso del máximo de recursos disponibles para poder alcanzar la efectividad del derecho y su progresividad; esto significa valorar cuál es el conjunto de recursos que una sociedad podría movilizar para garantizar el bienestar de su población.

No obstante, la tendencia de las políticas públicas y los programas en México han puesto énfasis en que la acción pública alcance solo niveles mínimos de bienestar y los esquemas de focalización de los programas presupuestarios provocan exclusión de grupos poblacionales que también son sujetos de derecho.

Un ejemplo de ello, es la institucionalidad del Estado mexicano en materia de derechos sociales. De acuerdo con la metodología de medición de la pobreza del CONEVAL, los programas de desarrollo social se orientan por ejemplo a la atención de la población en pobreza, pero, por otra parte, excluyen a sectores que no son pobres, pero sí vulnerables, así como la clase media. No hay políticas públicas que protejan los derechos de sectores medios de la población y, de hecho, en los últimos años, este grupo de la sociedad es el que más se visto vulnerado en sus derechos humanos.

Por otra parte, varias Reglas de Operación de los programas presupuestarios establecen que si se es beneficiario de un programa ya no se puede tener acceso a otro, independientemente que le sea necesario. No se aplica el criterio de interdependencia de los derechos. En este sentido, se tiene una mayor focalización de programas, pero ello también implica aplicar reglas de exclusión de personas, familias, beneficiarios que bien pueden requerir de los beneficios del programa. Las Reglas de Operación de los

programas presupuestarios acotan y limitan su ejercicio e impacto, incluso aunque se trate de una discriminación positiva, pues no fueron creados para atender el cumplimiento de Derechos Humanos.

- **En la visión de los programas públicos, los ciudadanos no son vistos como sujeto de derecho. Los programas trabajan con número de beneficiarios.**

El marco presupuestal en México conduce a que los criterios bajo los que se diseñan los programas públicos, operen a favor del cumplimiento de indicadores (de desempeño, de resultados o presupuestales), para registrar avances en la ejecución de acciones o bien en el logro de los objetivos particulares.

Bajo las disposiciones de ley que incorporaron el enfoque de Gestión para Resultados y la operación del Sistema de Evaluación de Desempeño (LFPyRH, 20016), la acción del gobierno federal se orienta a cumplir con metas específicas de desempeño de cada uno de sus programas, los cuales pueden contribuir a mejorar el acceso a un Derecho, pero su evaluación es estrictamente en términos del cumplimiento de su meta particular, su eficacia, su logro en concreto y no tanto en función del enfoque de derechos y todo lo que ello implica.

Bajo este enfoque, los programas buscan proveer un servicio o bien público y las personas son metas de atención y de cobertura, no se consideran titulares de Derechos, de ahí que la valoración cuantitativa pese más que cualquier otra consideración incluyendo la de derechos.

Presupuestalmente, en términos de los programas con que cuentan las, no se aprecian modificaciones en términos de operación orientadas a acercarse más al cumplimiento de un derecho. Los programas presupuestarios del ámbito social, por ejemplo, han recibido críticas al ser calificados en su mayoría como clientelares, patrimonialistas y asistencialistas. Esta dinámica y conceptualización de beneficiario revela motivaciones de la acción pública que debilita los impactos que podría tener el presupuesto público invertido, con ello, toma mayor relevancia el cambio de visión del aparato gubernamental, poniendo en el centro del quehacer público a personas sujetos de derechos.

- **La política de gasto tiene un impacto indirecto en los Derechos Humanos y no deriva de un propósito explícito de cumplimiento de las obligaciones de estos.**

El proceso concreto de diseño, negociación y aprobación de la política de gasto del país está muy lejos de considerar en su lógica una construcción y objetivos de Derechos Humanos. La negociación entre administradores de recursos y administradores de programas no parte de las obligaciones en materia de DH, sino más bien se plantea en términos de montos de recursos, “*pesos y centavos*” y, en todo caso, del peso e imagen de los programas para así justificar el mantener o acrecentar recursos.

El Estado necesita allegarse de más recursos para cumplir cabalmente con todas sus funciones, como es la provisión de todos los bienes públicos necesarios para un mejor desarrollo de la sociedad. Sin embargo, la determinación de los ingresos y por lo tanto del gasto no considera un propósito de Derechos Humanos, pues su función es establecer el financiamiento del gobierno para acciones concretas que se desprenden de los programas sectoriales y especiales, y los programas presupuestarios cuya determinación se deriva del Plan Nacional de Desarrollo.

Si el gasto se orienta hacia el cumplimiento de obligaciones en materia de Derechos Humanos, ello tiene un efecto en toda la función de los programas impulsando el desarrollo de condiciones para una mejor calidad de vida. Sin embargo, si el gasto resuelve solamente determinado tipo de compromisos y asignaciones presupuestales, aunque incide en el ámbito de los derechos no se hace de manera deliberada, bajo un diseño concreto de política de derechos humanos y no necesariamente se traduce en el cumplimiento integral de las obligaciones establecidas constitucionalmente.

- **La misma evaluación de las políticas y programas no miden resultados en términos del acceso a los Derechos Humanos.**

Una forma de apreciar que la mayoría de los casos el impacto en los Derechos es indirecto es la ausencia de mecanismos de evaluación e indicadores que permitan conocer claramente su impacto en el cumplimiento de las obligaciones de DH. en concreto y no tanto en función del enfoque de derechos y todo lo que ello implica.

Por su parte, el Ejecutivo Federal impulsó la adopción del enfoque de Gestión para Resultados (GpR) como “el modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional que pone más énfasis en los resultados que en los procedimientos” (SHCP, 2016). A partir de los resultados se toman decisiones y se evalúa la política pública y los programas de gobierno. Para ello, se puso en operación el Sistema de Evaluación de Desempeño cuya finalidad es determinar con precisión los objetivos de los programas, valorar su desempeño a través del cumplimiento de metas y objetivos.

Sin embargo, todo este marco de indicadores y evaluación no considera una perspectiva de derechos. Sólo si desde los objetivos y metas de cada programa se hiciera explícito el objetivo de cumplimiento de derechos, se podrían encontrar indicadores o evaluaciones que presentaran resultados en términos de ello.

En este sistema lo relevante es que los resultados, los logros alcanzados por cada programa o política pública, son los que definen la calificación de cada uno de ellos y es lo que permite justificar los recursos otorgados. La clave está en los objetivos y metas que definen los programas, en su alineación con los objetivos nacionales plasmados en el PND y en los objetivos de cada programa sectorial o especial. Es aquí en donde se definen los parámetros de evaluación y es aquí donde no se observa una definición explícita a favor de los DH.

Por lo tanto, la evaluación y el esquema de transparencia y rendición de cuentas a los que conducen los indicadores y el mismo SED, no consideran los principios y características de los Derechos Humanos. Por tanto, no hay evaluación ni una rendición de cuentas en términos de DH. A lo más se asume que inciden en la provisión de servicios que impacta en el acceso a los derechos.

III. Agenda para la convergencia de políticas, presupuesto público y Derechos Humanos

El enfoque de derechos abre la oportunidad de una mirada nueva en la gestión gubernamental, en donde se busca redefinir la relación entre el plan, los programas y el presupuesto; asimismo conlleva la revisión de objetivos de recaudación y gasto, todo ello ordenado por una estrategia de política pública que tenga como prioridad alcanzar en el tiempo el pleno acceso a los derechos humanos de toda la población.

Articular el binomio política pública y presupuesto con base en un enfoque de Derechos Humanos es fundamental para garantizar las obligaciones estatales en la materia que hoy establece la Constitución. Para ello se recomienda que de inicio la Administración Pública Federal en su conjunto revise y, en su caso redefina, objetivos y funciones para orientarlos hacia el logro del pleno goce los derechos humanos.

En este sentido se recomienda establecer una ruta de trabajo que comprenda los siguientes pasos:

1. Definir el programa de gobierno en términos del artículo 1º constitucional.

- Esto implica diseñar el programa de gobierno (desde el mismo Plan Nacional de Desarrollo) poniendo como objetivo central el cumplimiento de los compromisos en materia de Derechos Humanos.
- A su vez, los programas que se desprenden del plan deben plantearse objetivos y acciones en términos de DH, lo cual implica señalar explícitamente los derechos sobre los que se espera incidir de manera directa e indirecta. Al mismo tiempo, cada Secretaría a cargo de un programa sectorial deberá señalar sus responsabilidades en términos de los derechos sobre los que actuará.
- Con esta perspectiva los programas presupuestarios, sus reglas y lineamientos deberán de hacerse cargo de los objetivos de cada programa y secretaría, con el

propósito de definir los requerimientos de recursos y programar a largo plazo las acciones para alcanzar la plena satisfacción de los derechos bajo su responsabilidad.

2. Establecer una nueva visión ingreso-gasto público.

- La relación entre presupuesto y derechos pasa por la determinación de las capacidades de financiamiento de las políticas y acciones necesarias para la consecución de los derechos.
- Lo ideal es definir las necesidades de gasto para garantizar el cumplimiento de los DH y con ello establecer las metas de ingreso que gradualmente permitan alcanzar el nivel de recursos indispensables para dar plena vigencia a los DH.
- Bajo el esquema actual, al definirse primero el ingreso y la capacidad de endeudamiento, toda política pública se construye bajo la restricción presupuestal que se define desde la determinación del ingreso.
- No obstante, aún con ello, es importante contar con un horizonte de ingresos públicos ideal para dar cabida a todas las acciones que hagan realidad la garantía constitucional en materia de Derechos Humanos y con esa meta, adoptar acciones para acercarse a ese monto ideal de recursos.

3. Establecer los contenidos y alcances de cada DH, a partir de su revisión por el órgano público correspondiente.

- El ejercicio de revisión de funciones y responsabilidades exige que cada dependencia de la APF revise su incidencia en los DH, ya no como la prestación de bienes y servicios públicos, sino como la incidencia que tiene su acción en la garantía de los DH.

- Para definir su contenido, las dependencias deberán tomar en cuenta tanto el mandato constitucional como los compromisos internacionales pactados por México y las obligaciones que en cada materia derivan de ello.
- Asimismo, esta discusión debe contemplar los principios que rigen a los DH como lo son los de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Rediseñar políticas públicas y programas con base en el enfoque de DH, que mantengan consistencia a lo largo del ciclo presupuestal.

- La definición de programas y de ahí de la política pública con un enfoque de derechos implica que los objetivos, metas y líneas de acción no sólo estén alineadas por prioridades de DH, sino que igualmente cuenten con un sustento presupuestal, así como reglas para su ejecución que favorezcan alcanzar metas en términos de DH.
- Se trata de que las acciones que impulse cada política pública sean financieramente viables y ello implica que desde el diseño de cada política y de sus etapas, se tenga claridad y disponibilidad de los recursos necesarios.

5. Modificar el sistema de planeación-programación-presupuestación – seguimiento y evaluación.

- Un reto no menor, es el de la revisión de todo el proceso de planeación-programación-presupuestación-seguimiento y evaluación, pues ello implica establecer objetivos generales de Derechos Humanos y bajo éstos, definir los objetivos particulares del ejercicio de gobierno para ir avanzado en el cumplimiento de los mismos.
- La planeación de estos objetivos debería determinar las características, alcance y ritmo de cada programa considerando la disponibilidad y la permanencia de los

recursos necesarios para alcanzar los objetivos y metas establecidas, por lo que los programas presupuestarios deberán hacerse cargo de ello tanto en términos de recursos como en las reglas y lineamientos para su ejecución.

- Asimismo, la evaluación deberá incorporar mediciones y evaluación en términos de derechos y no solamente de desempeño.

6. Determinar la vinculación de cada programa público con los Derechos Humanos y sustentarla como función y política de Estado.

- Tener claridad de la relevancia de determinadas políticas públicas le darán al Estado mexicano la garantía de que los gobiernos que se vayan sucediendo en el poder, velarán por la vigencia de los programas sustantivos que contribuyan al logro de los DH.
- Cada dependencia en el ámbito de sus atribuciones deberá identificar el o los DH en los que concentrará su principal actividad, la posibilidad de concurrencia con otras dependencias, así como los recursos que destinará a ello previo acuerdo con la SHCP.
- El titular del Ejecutivo Federal deberá evaluar la contribución de las acciones de las dependencias federales a la concreción de los DH y con ellos garantizar la existencia de políticas y acciones permanentes a favor de todos los Derechos Humanos.

7. Incorporar en las etapas del proceso presupuestario de manera explícita criterios de medición en términos de los compromisos en DH.

- El proceso presupuestario y los actores que intervienen en él deben reconocer como prioridad los objetivos de DH. El tránsito de garantizar la prestación de servicios públicos a garantizar Derechos, debe asumirse desde el mismo diseño presupuestal, de lo contrario el enfoque seguirá siendo exclusivamente el de la eficacia y la eficiencia en el uso de recursos, perdiendo de vista la necesidad de construir una ruta presupuestal hacia la suficiencia de recursos para alcanzar a garantizar los Derechos Humanos.
- A partir de los mecanismos existentes para dar seguimiento al ejercicio de gasto, es necesario que el Ejecutivo Federal diseñe un módulo completo de transparencia presupuestaria del presupuesto en DH.
- Los objetivos y su seguimiento deben considerar algunos de los indicadores de los objetivos del milenio, compromisos 2030, del Protocolo de San Salvador y otros pertinentes reconocidos por la ONU.

8. Diseñar mecanismos a favor de la transversalidad de los programas y políticas de DH

- La colaboración, concurrencia y transversalidad son indispensables para avanzar en la ejecución de políticas a favor de los Derechos Humanos. Por ello es necesario adecuar las reglas y lineamientos que aplican los ejecutores de gasto para favorecer la concurrencia de recursos cuando se impacte de manera importante y directa la garantía de un DH.
- El complemento de ello es la construcción de un Presupuesto Transversal que permita identificar puntualmente las responsabilidades de cada dependencia pública, así como los recursos que deberán de seguir para alcanzar sus objetivos.

9. Federalismo y DH

- Uno de los pendientes a atender tiene que ver con el Federalismo Hacendario y los compromisos en materia de DH pues el mandato constitucional abarca a todos los órdenes de gobierno.
- En este caso, es necesario promover la homologación de los DH como prioridad de gobierno en cada una de las Constituciones estatales, así como establecer el marco general de colaboración entre órdenes de gobierno que permita avanzar en la concreción de los Derechos Humanos.
- En materia de Gasto Federalizado, las transferencias libres (Participaciones) quedarían sujetas al mandato de las constituciones general y estatal, y las acotadas al desarrollo social y seguridad (Aportaciones y Convenios) deberán contemplar su contribución a la garantía de los DH.

10. Fortalecer mecanismos de evaluación y rendición de cuentas en materia de DH

- Una medida importante sería agregar al Programa Anual de Evaluación la correspondiente en términos de DH. Ello obliga a la construcción de metas e indicadores que sean de obligado cumplimiento por los ejecutores de gasto.
- La institucionalización de los Derechos Humanos como objetivo de política pública se reforzaría mediante la supervisión del legislativo. Sistematizar los informes del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados contribuiría a mantener certeza en el debate político, económico y presupuestal sobre el logro de los DH.
- La elaboración y entrega de un informe a la Cámara de Diputados sobre el balance de los Pp respecto a los DH permitiría contar con un diagnóstico que guíe la intervención gubernamental hacia un mejor logro de los objetivos en materia de Derechos Humanos.

