

Estudio sobre Presupuesto Público y Derechos Humanos.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Programa Universitario de Estudios del
Desarrollo – UNAM.



CNDH
M É X I C O

Comisión Nacional
de los Derechos Humanos



**Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo**
UNAM

28 de noviembre de 2016

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

Índice

| | |
|--|-----------|
| 1. Los Derechos Humanos, una agenda para la Política Hacendaria | 8 |
| 1.1. La definición y evolución de los Derechos Humanos | 8 |
| 1.2. Principios y obligaciones de los Derechos Humanos | 17 |
| 1.3. Acuerdos y Protocolos Internacionales en materia de Dere- chos Humanos | 22 |
| 1.4. México y el reconocimiento constitucional de los Derechos Humanos | 28 |
| 1.5. La Hacienda Pública y los Derechos Humanos: Una agenda por definir .. | 31 |
| Bibliografía | 34 |
| Fuentes electrónicas | 35 |
| 2. Objetivos y Fines de la Política Hacendaria y de Derechos Humanos | 38 |
| 2.1. La Reforma Constitucional de 2011 | 39 |
| 2.2. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 | 45 |
| 2.3. La Reforma Hacendaria de 2013 | 48 |
| 2.4. Derechos Humanos y Política Hacendaria: Objetivos | |
| Equidistantes | 53 |
| Bibliografía | 56 |
| Fuentes electrónicas | 56 |

| | |
|---|------------|
| 3. Diseño del Gasto Público y Efectividad de los Derechos Humanos . . | 58 |
| 3.1. Objetivos, Estructura y Marco Normativo del Gasto Público. | 58 |
| 3.2. Criterios para la definición del ingreso y del gasto público . | 60 |
| 3.3. Clasificaciones del gasto | 61 |
| 3.4. Clasificación Administrativa del Gasto | 68 |
| 3.5. Clasificación Económica del Gasto | 69 |
| 3.6. Etapas del Proceso Presupuestario | 72 |
| 3.7. Los Derechos Humanos en la Clasificación y Estructura del Gasto Público | 81 |
| 3.8. Programas Presupuestarios y Derechos Humanos | 83 |
| Bibliografía | 87 |
| Fuentes electrónicas | 87 |
| Cuadros y Figuras | 89 |
| 4. El proceso presupuestal y los Derechos Humanos: retos y obstáculos | 103 |
| 4.1. Proceso presupuestario, evaluación, transparencia y rendición de cuentas | 110 |
| 4.2. Bibliografía | 120 |
| Fuentes electrónicas | 121 |
| Anexo 1 | 121 |
| Anexo 2 | 122 |
| 5. Los programas presupuestarios y los Derechos Humanos | 124 |
| 5.1. Los Derechos Humanos en los Programas Sectoriales y Especiales | 124 |

| | |
|---|------------|
| 5.2. Los programas presupuestarios | 128 |
| 5.3. Programas Presupuestarios Sin Reglas de Operación | 130 |
| 5.4. Programas presupuestarios con reglas de operación | 131 |
| 5.5. Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) | 134 |
| 5.5.1. Derecho a la Alimentación. | 137 |
| 5.5.2. Derecho a la Educación | 138 |
| 5.5.3. Derecho Medio Ambiente Sano | 141 |
| 5.5.4. Derecho a la No discriminación | 143 |
| 5.5.5. Derecho a la Salud | 144 |
| 5.5.6. Derecho a la Seguridad Social | 146 |
| 5.5.7. Derecho al Trabajo | 147 |
| 5.5.8. Derecho a la Vivienda | 149 |
| Bibliografía | 151 |
| Fuentes electrónicas | 151 |
| 6. Ajustes al gasto y Derechos Humanos | 152 |
| Bibliografía | 166 |
| Fuentes electrónicas | 166 |
| Anexo | 168 |
| 7. Conclusiones | 172 |

Capítulo 1.

Los Derechos Humanos, una agenda para la Política Hacendaria.

1.1. La definición y evolución de 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, sociedad o Estado.

Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana,¹ cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de las constituciones de los Estados, los tratados internacionales, las leyes, códigos y

¹ Desde la filosofía política, Kant aduce el concepto de dignidad en varios de sus textos, este término es usado para indicar una condición especial referida en un valor único e incomparable. Éste se ha convertido en el fin último de los Derechos Humanos, cubriendo cuatro aspectos fundamentales: 1) la prohibición de tratamientos inhumanos, humillación o degradación de una persona a otra; 2) la realización de la autonomía y de un proyecto de vida propio; 3) el reconocimiento de la protección de la identidad grupal y cultural; y 4) la creación de condiciones necesarias para satisfacer las necesidades de los individuos (Aguirre, 2011).

reglamentos. Estos derechos son subjetivos, ya que son expectativas² de acción u omisión que un sujeto de derecho tiene con respecto a otro sujeto obligado, en relación a ciertos bienes primarios constitutivos.³

En esencia los Derechos Humanos son demandas justificadas por su importancia ética, que se fundamenta en el reconocimiento de que todos los seres humanos deben tener ciertos derechos; lo que les concede una importancia intrínseca, que contribuye de forma trascendental a dar incentivos políticos para su cumplimiento. Asimismo, juegan un papel constructivo como fuente de valores y prioridades (Sen, 1999). Con ello, constituyen un sistema de razonamiento ético de la sociedad y sirven como base para plantear demandas al Estado.

La gran importancia de los Derechos Humanos recae en dos ideales actuales: la democracia y la paz; su reconocimiento y protección se encuentran en la base de las constituciones democráticas y a su vez, la paz es el supuesto necesario para su protección efectiva, dentro del Estado y del sistema internacional (Bobbio, 2002). La idea de la transformación filosófica de la universalización de la naturaleza humana en institución política es una idea revolucionaria, como forma de regular las relaciones entre los gobernantes y los gobernados.

Aunque desde un principio los Derechos Humanos se consideraron derechos naturales, no se han dado en forma conjunta, ni en una sola ocasión; dentro de su panorama global contemplan tres bienes máximos: la vida, la libertad y la seguridad social. Los DH constituyen el nuevo *ethos*⁴ mundial que se encuentra en el discurso de

² Expectativa jurídica positiva (de prestación) o negativa (de no lesión) (Medellín, 2011).

³ Estos bienes comunes están fundamentados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, sin embargo, hay una serie de teóricos que los denominan de diferentes maneras, para John Rawls son bienes primarios, para Amartya Sen son capacidades y para Guillermo O'Donnell son elementos constitutivos de la agencia y de la ciudadanía de alta intensidad (Medellín, 2011).

⁴ Conjunto de rasgos y modos de comportamiento que conforman el carácter o la identidad de una persona o una comunidad (Real Academia de la Lengua).

la agenda internacional, donde falta un largo camino por construir, para que éstos vayan más allá del deber ser (Bobbio, 2002).

El cumplimiento de los derechos de la ciudadanía es parte de un proyecto democrático moderno, que puede reducir o mitigar las estructuras de desigualdad; generando una ciudadanía plena, fortaleciendo las capacidades de los ciudadanos, rescatando la noción del interés general, otorgando un nuevo lugar al sentido del bien común, por medio de la intervención en la generación y provisión de bienes públicos (CEPAL, 2010).

Para esto, se requiere de su proclamación normativa en diversos instrumentos, así como la creación de mecanismos para que el Estado, en el ámbito de sus competencias, cumpla su obligación de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos.

Las grandes injusticias sociales, la influencia de ciertas corrientes ideológicas y los movimientos sociales hicieron posible que la humanidad se percatara de la dimensión social de los Derechos Humanos; por ello, éstos responden al llamado de la justicia social o justicia distributiva, donde se aspira a la igualdad de todos los miembros de la sociedad, no sólo de forma normativa, sino de manera real. Por tanto, las medidas o acciones positivas del Estado tienen como objetivo asegurar el progreso de los grupos humanos que se encuentran rezagados o excluidos del desarrollo social, con el fin de alcanzar la igualdad de oportunidades en el ejercicio de sus derechos (Corcuera, 2012).

La naturaleza y la tipificación de los DH es amplia, ya que conlleva el involucramiento de varias disciplinas y debates entre las mismas. En el presente capítulo se abordará la concepción de la naturaleza de los derechos humanos en tres vertientes: la corriente iusnaturalista, la corriente ética y la historicista.

La corriente iusnaturalista de los Derechos Humanos los concibe como derechos naturales, que son anteriores o superiores al derecho positivo, esto es, que no fueron creados bajo un sistema jurídico positivo. Dentro de esta corriente hay dos ramas: la clásica y la racionalista.

La clásica se remonta a Aristóteles, que clasifica el derecho en derecho natural universal y el derecho positivo aplicable a una época y lugar determinado. De igual forma Santo Tomás de Aquino, establece que el derecho es uno mismo, con un elemento tanto natural como positivo (Hernández, 2015).

La rama racionalista proviene desde la teoría política neoliberal, con los conceptos de libertad como autodeterminación -un nuevo paradigma que resaltaba la propiedad de uno mismo-,⁵ la celebración de un contrato social que conforma la sociedad política, la existencia de derechos naturales inherentes al ser humano y el derecho a la resistencia cuando el contrato no se cumplía por el gobernante.⁶

Por otra parte, tomando como base la moralidad de los DH, surgió la corriente ética. Donde el fundamento y origen de estos derechos no es jurídico, sino que es previo a éste y debe ser reconocido por el derecho positivo. Bajo la creación de normas jurídicas con una construcción colectiva de principios y valores; todo esto, en torno a las exigencias que son indispensables para asegurar la dignidad humana, que a su vez

⁵ Concepto que se desarrolló dentro de dentro del Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil de John Locke. También se encuentra el documento político de la Declaración de los Derechos de Virginia (1778), donde se afirma que “Todos los hombres son por naturaleza igualmente libres y tienen algunos derechos innatos, de los cuales, entrando al Estado social, no pueden privar o despojar por convenio a sus descendientes” (Bobbio, 2002).

⁶ Existen ciertas variables con esta clasificación, por su parte Hobbes argumentaba que el único derecho natural es la vida, como derecho de no morir en la guerra de todos contra todos, dentro del estado de naturaleza, y en última instancia el derecho a la paz; para Locke la vida, la libertad y la propiedad; mientras que para Rousseau la libertad civil, así como la igualdad política y económica.

se solventan en instrumentos clave como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).⁷

Desde la corriente historicista, los DH se plantean como resultado de un proceso histórico, desde disciplinas como la sociología, la antropología jurídica y política, así como la filosofía crítica; este enfoque permite observar su proceso de desarrollo, los grupos que lo apoyaron, los cambios por los que han atravesado, su institucionalización y su reinterpretación a partir de su contexto.

Por ello, esta corriente establece que estos derechos son variables y relativos a la condición histórica de cada sociedad; tomando en cuenta diversos fenómenos sociales, en ciertos períodos, donde se desarrolló un marco conceptual en torno a éstos. Asimismo, se consideran un concepto histórico del mundo moderno, que surge de forma progresiva a partir del tránsito a la modernidad, lo que representa un cambio de paradigma en el discurso histórico de la humanidad, cuya integración en la práctica se vuelve difícil, debido a sus diferentes fuentes de inspiración doctrinaria (Bobbio, 2002).

Por otra parte, los derechos de la ciudadanía se dividen en tres generaciones, de acuerdo al teórico Karel Vasak, aunque dicha periodización no debe tomarse con demasiada rigidez, pues varios de estas etapas se sobrepusieron en procesos de tensión y conflicto, es decir, fusiones complejas de instituciones y derechos.

Es importante destacar que el agrupamiento de los derechos humanos en generaciones no significa que algunos tengan mayor importancia que otros, ya que todos ellos encuentran en la dignidad humana el fin a alcanzar; asimismo, todas las generaciones de derechos permanecen vigentes al mismo tiempo; principios fundamentales de los DH, en los que se ahondará más adelante.

⁷ Norberto Bobbio desde la filosofía jurídica y Luigi Ferrajoli desde la corriente del positivismo crítico confirmaban su importancia normativa.

En la primera generación, se agruparon los derechos civiles y políticos. Éstos se originan a partir de las revoluciones liberales burguesas, luchas que permitieron el derecho a participar en el poder político y las instituciones emblemáticas fueron el parlamento y las juntas de gobierno. La Revolución Francesa (1789) fue un hecho político trascendental en la historia constitucional y marca la transición hacia la Edad Contemporánea, donde la burguesía liberal accedió al poder.

Con ello, se reconocen los derechos civiles y políticos, bajo la configuración del Estado de Derecho liberal como antesala al Estado constitucional, que sustituyó a los gobiernos monárquicos absolutistas, donde no existía ningún grupo uniforme de derechos y obligaciones, y no había un principio de igualdad de los ciudadanos. Así se estableció que el fin último del Estado era la protección de los derechos del ciudadano, reflejado en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (1789), donde se establecen "los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre. . . con el fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios simples e incontestables se dirijan siempre al mantenimiento de la constitución y a la felicidad de todos". Antecedente clave para el desarrollo de los derechos civiles y políticos en el contexto global.

De acuerdo con T.H. Marshall (1949) dentro de los derechos civiles se identifican elementos que abonaron lo básico para la libertad individual, tal como la libertad de la persona, de expresión, de pensamiento, de religión, de propiedad y el derecho a la justicia;⁸ todos ellos ligados a la institución de los tribunales de justicia. Dentro de la esfera económica, el derecho civil básico es el derecho al trabajo, con el único requisito de formación técnica preliminar, esto representó un gran avance, ya que anteriormente ciertos oficios estaban restringidos a determinadas clases sociales.

⁸ Esta clase de derecho es distinta, ya que es el derecho a defender y hacer valer todos los derechos del hombre en términos de igualdad con otros y por medio de procedimientos legales.

Por su parte, la conjunción entre el derecho a la vida⁹-que forma parte de los derechos civiles- y la libertad tuvo lugar en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Convención Europea de Derechos Humanos -en las Cartas francesas no aparece y en las Cartas americanas aparece como el derecho a disfrutar y defender la vida, al lado de los derechos de libertad- (Bobbio, 2002). En la actualidad este derecho tiene mayor importancia, ya que se va extendiendo hacia la calidad de vida, como se manifiesta en documentos internacionales recientes.

Los derechos políticos garantizan la participación en la conformación y el ejercicio del poder del Estado. Éstos son: el derecho al sufragio, la participación directa en la vida política del Estado o a través de representantes en la soberanía popular. Estos derechos no eran defectuosos en su contenido, sino en su distribución, por lo que su conquista fue muy significativa para que los ciudadanos independientemente de su estatus social pudieran acceder al voto.¹⁰

Dentro de la segunda generación de los Derechos Humanos, se clasifican los derechos sociales, económicos y culturales ambientales -DESC- que se caracterizan por la configuración del Estado social de derecho, bajo las conquistas a los derechos al bienestar, materializadas en los servicios sociales y el sistema educativo de los Estados modernos. El surgimiento de estos derechos fue bajo un contexto global donde las desigualdades se habían exacerbado y esto había dado paso a levantamientos sociales.

Los derechos sociales hacen su primera aparición -en un aspecto de educación pública y con medidas a favor de las oportunidades de trabajo- en el primer título de la Constitución Francesa de 1791 y se refrendan en los artículos 21 y 22 de la

⁹ Protección de la vida en su plenitud, sin hacer referencia a casos extremos, como la vida que está por comenzar o aquella por terminar.

¹⁰ Tomando en cuenta vicisitudes como el voto de la mujer, ya que fue hasta 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, donde se estableció que las mujeres podían ejercer este derecho, anteriormente se pensaba que el voto de las mujeres no era natural.

Declaración de Derechos en junio de 1793; por su parte, el derecho al trabajo suscitó debates en la Asamblea Constituyente en 1848 en Francia, que únicamente dejaron un débil rastro en el Artículo VIII del Preámbulo.

Una concepción más amplia los derechos sociales -dentro del constitucionalismo moderno- se estableció en la Constitución Mexicana de 1917 y en la Constitución de Weimar en 1919, donde se plantea una complementariedad con la primera generación de derechos humanos, ya que la integración de los derechos sociales implicaba su ejercicio efectivo, esto es, que los derechos civiles y políticos no se pueden asegurar sin garantizar a los individuos un mínimo de bienestar económico que les permita vivir con dignidad (Bobbio, 2002). A nivel internacional surgen instrumentos como la Liga de las Naciones, el Tratado de Versalles y la Oficina Internacional del Trabajo, que incorporan los derechos sociales dentro de sus actividades.

En la actualidad, los derechos humanos económicos, sociales y culturales desempeñan un papel muy importante dentro de la filosofía política, estos derechos se refieren entre otras cosas, a la salud, la educación, la vivienda, un medio ambiente sano y la participación en la vida cultural de la comunidad. Éstos se encuentran estipulados en constituciones, declaraciones y pactos internacionales (Dieterlen, 2010); partiendo del criterio de *pro persona*.¹¹

En la tercera generación, están los llamados derechos de los pueblos y de solidaridad, que corresponden a grupos de personas o colectividades que comparten intereses comunes, el derecho a vivir en paz y en un medio ambiente sano; lo que implica cooperación y solidaridad a nivel internacional. Estos derechos surgen a partir de

¹¹ Antes llamado *pro homine*, cambiado a *pro persona* por cuestiones de inclusión en el tema de género. Este concepto por sí mismo es progresivo y es considerado como el principio de maximización de los derechos, se basa en los derechos inherentes a la persona bajo una conciencia jurídica universal, preservando así la dignidad del ser humano (Servicio Profesional en Derechos Humanos, 2011).

nuevas necesidades marcadas por el contexto globalizador y los avances tecnológicos.

Se refieren a la autodeterminación, independencia económica y política, derecho a la identidad nacional y cultural, la paz, la coexistencia pacífica, el entendimiento y confianza, la cooperación internacional, la justicia social internacional, avances de la ciencia y tecnología, al patrimonio común de la humanidad y al desarrollo que permita una vida digna; todos éstos enmarcan soluciones a problemas de la agenda internacional; por ejemplo, uno de los núcleos de debate actual es el derecho a vivir en un medio ambiente sin contaminación, con movimientos ecologistas que han tenido efecto en la vida pública de los países y el sistema internacional (Hernández, 2015).

Son de carácter colectivo, identificando al individuo a partir de su dimensión social y reforzando los derechos que se ejercen a partir de la comunidad a la que pertenecen; su valor fundamental es la solidaridad y para su pleno goce es necesaria la participación de los individuos, los Estados, los pueblos, instituciones públicas y privadas, así como la comunidad internacional (Hernández, 2015).

Actualmente se engloban los Derechos Humanos como un conjunto de derechos en sí, sobre todo en términos de su protección. Cabe destacar que esta división no implica que los derechos civiles y políticos, o de primera generación tengan mayor justiciabilidad, esto es, que sean más fáciles de reclamar ante el Estado por medio de instrumentos jurisdiccionales, o bien mayor exigibilidad (uso de mecanismos de tipo administrativo para su cumplimiento), en comparación con los DESC o de segunda generación.¹² Lo cierto es que es imposible la realización de los derechos civiles y

¹² Ambos tipos de derechos son violados por el Estado tanto por acción como por omisión. La omisión de los DESC puede ser debido a que el Estado no ha proveído de los instrumentos, instituciones formales, presupuesto o condiciones adecuadas para el ejercicio de estos derechos, como la construcción de escuelas, hospitales o el desarrollo de políticas públicas. A pesar de tener una naturaleza de carácter colectivo, también pueden ser violados por acción, por ejemplo, con el

políticos sin el goce de los DESC dadas las características de indivisibilidad y universalización de los derechos humanos.

1.2. Principios y obligaciones de los Derechos Humanos

Los Derechos Humanos deben cumplir con seis de principios: 1) universalidad, 2) imprescriptibilidad, 3) inalienabilidad, 4) indivisibilidad, 5) interdependencia y 6) integralidad. Estos principios rectores regulan el sistema de derechos en acción, de esta forma, intervienen midiendo las formas en que estos derechos deben ser leídos, implementados e interpretados, así como las obligaciones que conllevan.

La universalidad, se refiere a que los derechos se aplican a todas las personas sin hacer ningún tipo de distinción, sea por su condición o diferencia cultural, social, económica o política. Así la universalidad, distingue aquellos derechos subjetivos fundamentales de los que no lo son.

De igual forma, este principio se relaciona con la esencia jurídica natural y moral de los derechos humanos, por lo que se tendrían que mantener, a pesar de que no contarán con un respaldo del sistema positivo local del Estado. Por tanto, estos derechos se adscriben y son exigibles para todos los seres humanos, a pesar del contexto político, jurídico, social, cultural, espacial o temporal. Este principio también hace referencia a la igualdad jurídica, ya que ésta se refiere a la idéntica titularidad y garantía de los derechos fundamentales, independientemente del hecho que sus titulares sean diferentes entre ellos (Serrano y Vázquez, 2015).

recorte a programas sociales y culturales, por la disminución del gasto a la educación, por la omisión de leyes o medidas administrativas en perjuicio de población indígena o con políticas que desmantelen sectores económicos, como el agrícola, sin medidas sociales compensatorias, entre otros (Rodríguez, 2010).

Los criterios de interpretación y aplicación deben responder a la universalidad que pretende cubrir a todos los seres humanos como titulares de derechos bajo su protección.

Otro principio de los Derechos Humanos es la imprescriptibilidad, esto es, que no se pierden porque pasa el tiempo, no dejan de ser efectivos por el hecho de que no se hayan ejercido en mucho tiempo y *no puede haber una regresividad en éstos*.¹³

Por su parte, la inalienabilidad establece que no están sujetos a ningún tipo de transacción, no se puede vender, transmitir su posesión o uso, y nadie puede renunciar a ellos, debido a que son inherentes a las personas desde que nacen.

Asimismo, los Derechos Humanos son indivisibles, esto es no existe una jerarquía entre ellos, todos merecen la misma atención y urgencia, se ven como una estructura conjunta y el valor de cada uno se ve incrementado por la presencia de los otros; son interdependientes, por lo que existe una relación recíproca entre ellos, estableciendo relaciones condicionantes, esto es que un derecho(s) depende de un derecho (o varios) para existir y que dos derechos (o un grupo de derechos) son mutuamente dependientes para su implementación. De igual forma, son integrales, siendo que cuando uno de estos derechos se ve vulnerado, es muy probable que otros también estén siendo vulnerados.

Estas tres características están muy relacionadas, ya que les dan una forma holística a los derechos humanos reconocidos a nivel internacional. Esto sin hacer una distinción de los derechos civiles y políticos, y los DESCAs.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue el documento que logró su unificación, integrando a los derechos como una misma aspiración para la humanidad

¹³ Implica que, bajo ciertas crisis o coyunturas que se presenten en un contexto dado, lo último que se debe afectar es el presupuesto de los Derechos Humanos (Yanes, 2016).

y destacando que todos tienen la misma importancia para lograr la dignidad humana y el desarrollo integral de las personas.

Históricamente ha habido debates, omisiones y rechazos de diversos países en torno a la adopción de los tratados internacionales que buscan proteger los Derechos Humanos. Como ejemplo, durante los años de la Guerra Fría se discutió sobre la naturaleza y jerarquía de los DH; derivando en la adopción de dos Pactos Internacionales, uno acerca de los derechos civiles y políticos y otro sobre los derechos sociales, económicos y culturales (Serrano y Vázquez, 2015).

A pesar de ello, en los Preámbulos de ambos Pactos se estableció que no se podían lograr las libertades civiles y políticas a menos que existieran las condiciones para que cada persona gozara de sus derechos políticos y civiles, así como de los económicos, sociales y culturales. Como destaca Sen (1999), gozar de la libertad de expresión o el derecho a votar tiene poco impacto en las personas que viven en condiciones de pobreza extrema, ya que las carencias a las que se enfrentan provocan que tengan poco poder, anulando sus derechos civiles y políticos; e inclusive dejando fuera de su alcance los mecanismos para su protección.

En la Proclamación de Teherán de 1968, se usó por primera vez el término de indivisibilidad; y en 1993 en la Conferencia de Viena, se defendió la integralidad de los Derechos Humanos, abatiendo la lógica jerarquizada que se había establecido (Medellín, 2013). En la Resolución 33/130 de 1977 de la Organización de Naciones Unidas, la Asamblea General institucionalizó el uso de los principios de interdependencia e indivisibilidad, como base para la actuación de los organismos que conforman dicha institución, concibiendo así el funcionamiento de los derechos y la aplicación de los dos Pactos establecidos anteriormente (Serrano y Vázquez, 2015).

Finalmente, los Derechos Humanos siguen el principio de progresividad. Para poder describir este principio es necesario identificar el contenido mínimo 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 mínima obligatoria del derecho de forma inmediata; para poder afirmar que el Estado garantiza un derecho se establecen como parámetros líneas mínimas de bienestar.¹⁴ Una propuesta es la de establecer el Núcleo de cada Derecho, es decir, los satisfactores mínimos que el Estado debe proveer sin contraargumentos fácticos de imposibilidad que estén basados en la escasez de recursos o similares, así como los "Derechos Llave", que son aquellos que con su cumplimiento se puede tener acceso a otros derechos¹⁵ (Vázquez, 2016).

A partir de este piso mínimo, se deben establecer metas a alcanzar en un período de tiempo determinado ya sea para alcanzar el máximo de calidad o de cobertura. 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 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 disponibles¹⁶ 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 (Yanes, 2016).

Ahora bien, los Derechos Humanos conllevan obligaciones que ayudan a identificar las conductas exigibles, para la adopción de medidas y normas legislativas. Desde una

¹⁴ Es complejo determinar estos estándares mínimos, los cuales varían dependiendo del contexto y las consideraciones de los Estados para determinarlos; el hecho de establecerlos no significa que tienen que permanecer así, éstos pueden ser modificados.

¹⁵ Por ejemplo, un aumento del trabajo formal e incremento del ingreso, mejorarían las condiciones de otros derechos, como el derecho a la salud y la alimentación.

¹⁶ Este uso depende de los recursos con el que cuente un Estado, lo cual complejiza más su cumplimiento, ya que el presupuesto de los Estados está supeditado a ciertos factores, como la recaudación fiscal, las prioridades políticas del Estado, las situaciones emergentes a las que se enfrenta, el contexto financiero nacional y global, y la eficiencia del ejercicio de los recursos, entre otros.

perspectiva de obligaciones se trazan relaciones entre los derechos y una visión integral de cómo debe actuar el Estado frente a ellos.

Las obligaciones generales del Estado son: 1) respetar, 2) proteger, 3) garantizar y, 4) promover los Derechos Humanos. A pesar de no haber un consenso con respecto a esto, se ha avanzado en establecer un marco de referencia internacional con respecto a dichas obligaciones, que tienen como función contribuir al desarrollo integral de las personas, garantizando que puedan trazar un plan de vida digna de forma autónoma, y estén protegidas de los abusos que pueda perpetuar el Estado o los particulares, donde los ciudadanos participen de forma activa dentro de su comunidad.

La obligación de respetar los DH hace referencia a que el Estado no debe obstaculizar, interferir o impedir el acceso al goce de los bienes que forman parte del objeto del derecho. A su vez, proteger los derechos significa que el Estado debe asegurarse que terceros -agentes estatales o particulares no interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a estos bienes, a través de la creación de un marco jurídico y mecanismos institucionales que se requieran, en un marco de prevención y exigibilidad.

Garantizar los DH tiene por objeto, además de mantener el goce del derecho, hacerlo real y accesible, pero además impone el deber de mejorarlo y restituirlo si es que hubiese una violación.

La obligación de asegurar los derechos implica que el titular del derecho tenga acceso a dichos bienes, cuando son incapaces de hacerlo por ellos mismos. De igual manera, promover los derechos se relaciona con el deber del Estado de proporcionar las condiciones para que los titulares del derecho puedan acceder al bien (Avramovich y Courtis, 2013).

La obligación de promover tiene el objeto de brindar a las personas toda la información necesaria para que puedan ejercer de la mejor forma el derecho; el Estado debe dar a conocer a sus ciudadanos sus derechos y los mecanismos a los que tienen acceso para poder defenderlos.

1.3. Acuerdos y Protocolos Internacionales en materia de Derechos Humanos

Actualmente existen numerosos instrumentos internacionales que establecen los compromisos de los Estados con respecto a los Derechos Humanos; históricamente las luchas sociales y la preocupación por generar un consenso internacional acerca del tema, han llevado a la celebración de acuerdos, tratados, protocolos¹⁷ y a la creación de instituciones que velen por su defensa y cumplimiento.

Este marco normativo e institucional permite que los DH no sean sólo competencia de la jurisdicción interna de los Estados, ya que bajo su universalización pasan a ser materia de protección global, donde los ciudadanos son sujetos de Derecho Internacional, y con ello, pueden demandar ante instancias internacionales el respeto de sus derechos y libertades (Hernández, 2015).

Debido a las grandes violaciones cometidas en contra los Derechos Humanos en la Segunda Guerra Mundial había una gran preocupación por el desarrollo de un instrumento internacional que estableciera de forma integral estos derechos, las libertades fundamentales, y que eliminara la discriminación social, bajo la unidad de todas las naciones. La ONU había pasado por un complicado proceso para generar un marco institucional a nivel global, ya que el concepto de Derechos Humanos se

¹⁷ Estos instrumentos normativos parten de la buena fe de los Estados.

vislumbraba en algunas constituciones nacionales anteriormente, como es el caso de la Constitución Francesa en 1790, el Código Civil Prusiano de 1794 y la Constitución sueca de 1809; para el siglo XX la Constitución mexicana en 1917 y en 1936 la de la Unión Soviética (Dieterlen, 2010).

Es por ello, que se conformó una comisión especial de Derechos Humanos dentro del Consejo Económico y Social -que posteriormente pasaría a ser el Consejo de Derechos Humanos de la ONU- para hacer un borrador con recomendaciones y reportes en relación a los DH; éste se materializó y aprobó el 10 de diciembre de 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de la ONU, en París.

Este fue el primer instrumento que logró establecer normas comunes entre naciones con respecto al trato de sus ciudadanos. Asimismo, por primera vez se planteó de forma integral el respeto de los Derechos Civiles y Políticos, así como los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Esta declaración consta de un preámbulo y 30 artículos donde se destaca la igualdad de los seres humanos, el derecho a la vida, la libertad y la seguridad, la propiedad, la libertad de expresión, a un trato digno, el derecho a un juicio justo, a una nacionalidad; así como, la libertad de circulación, asociación, el derecho a la seguridad social, a un trabajo digno, a disfrutar del tiempo libre, a la educación, a formar parte de la vida cultural de su comunidad; quedando prohibidas las prácticas de esclavitud, entre otros.

El hecho de que la Declaración Universal de los Derechos Humanos comienza señalando: "Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana. . . ", con lo cual se vincula directamente con la Carta de las Naciones Unidas que manifiesta la necesidad de ". . . preservar a

las naciones venideras del flagelo de la guerra” y continua con la afirmación de “. . . la fe de los derechos fundamentales del hombre”(Bobbio, 2002); la Declaración Universal es la norma internacional que permite evaluar el comportamiento de los Estados; al ser aceptada por los diversos países del mundo es el documento medular del Derecho Internacional del siglo XX en materia de Derechos Humanos. Su aceptación universal impulsó la inclusión de sus disposiciones en leyes básicas o a nivel constitucional, así como en diferentes tratados (Hernández, 2015).

A partir de dicha Declaración, ha habido una constante lucha por la defensa de los DH y la creación de mecanismos para hacerlos exigibles y justiciables; así como para su adopción dentro de los marcos jurídicos nacionales. Como resultado de esta evolución en el marco normativo, surge el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966, en la Resolución 2200 A (XXI). El protocolo entró en vigor el 23 de marzo de 1976 -en México fue hasta 1981-.

Dentro de este Pacto se establece el derecho a la libre circulación; la igualdad ante la ley; el derecho a un juicio justo y la presunción de inocencia; las libertades de pensamiento, conciencia, religión, expresión y opinión; la participación en la vida pública y en las elecciones; la protección de los derechos de las minorías. Prohibiendo la privación arbitraria de la vida, torturas, tratos degradantes y crueles; la esclavitud; el arresto arbitrario; así como la propaganda bélica y la instigación al odio racial o religioso; entre otros.

Cuenta con dos Protocolos Facultativos; el primero (1966) faculta el Comité de Derechos Humanos a recibir y considerar quejas individuales de víctimas de violaciones de los derechos mencionados en el protocolo; el segundo (1989), habla sobre la abolición de la pena de muerte.

De igual forma, en 1966 se estableció el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC-, establecido y abierto a firma, ratificación y adhesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 2200 A (XXI), el 16 de

diciembre de 1966 -ha sido firmado por 38 naciones, incluyendo México en 1981-. Su entrada en vigor fue el 3 de marzo de 1976.

En este Pacto se describen principios como la gratuidad, equidad, accesibilidad; así como, los mecanismos que comprometen a los Estados a su cumplimiento. Con el Protocolo Facultativo del PIDESC (2008), se describe con claridad el papel de un mecanismo regulador; el Comité DESC que permitirá cumplir con las funciones desarrolladas en el Protocolo, dándole facultades para recibir y examinar comunicaciones, que pueden ser presentadas por los individuos o grupos de individuos que aleguen ser víctimas de alguna violación a sus derechos, dentro de los Estados Parte; asimismo, el Comité emitirá un dictamen sobre las comunicaciones y hará llagar las observaciones al Estado involucrado. Estableciendo un claro procedimiento para llevar a cabo investigaciones y seguimiento de los comunicados, así como garantías de protección para las personas que emitan un comunicado.

Otro de los temas que entró en el debate internacional fue el derecho al desarrollo, debido a que el entorno internacional estaba marcado por los Estados africanos recién independizados. Bajo este contexto, en 1986 fue adaptada la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, vinculando así los derechos humanos, el desarrollo y el combate a la pobreza.

A partir de esta declaración surge el llamado “enfoque de Derechos” Humanos como método para la regulación de procesos de cooperación internacional para el desarrollo, junto con políticas para mitigar la pobreza y encaminar a los Estados hacia el desarrollo. A nivel interno, esto generó una nueva concepción de las obligaciones de las naciones con respecto a los DH, para crear mecanismos y acciones estatales que velaran por los derechos humanos, en particular la política social (Serrano y Vázquez, 2011).

Otro tratado multilateral importante fue la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José¹⁸, desarrollada dentro de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Este pacto establece la importancia de los derechos civiles y políticos, desarrollando 25 artículos, donde se enuncian todos estos derechos. En el tercer capítulo se hace mención a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el artículo 26:

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires¹⁹, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Los aspectos innovadores de esta Convención fueron la incorporación del derecho de protección de la familia, en el artículo 17, como elemento natural y fundamental de la sociedad; y los derechos de los niños, en el artículo 19. Asimismo, en el capítulo sexto, artículo 33 se establecen los órganos competentes para determinar asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos en la convención, estos son, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; donde se determina su organización, funciones, competencia y procedimientos.

Por su parte, el Protocolo de San Salvador surge como un Protocolo adicional a Convención Americana de Derechos Humanos, adoptado en San Salvador el 17 de

¹⁸ Tiene como antecedentes la Declaración Iberoamericana de Deberes y Derechos del Hombre de 1948, y la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales de 1948.

¹⁹ Se adicionó a la Carta de la Organización normas más amplias sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Noviembre de 1988, firmada por sus 18 países miembros; en el cual se desarrollan los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. A nivel regional estos instrumentos y organismos conforman el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

Para entonces, ya existía un desarrollo más amplio del tema de DH, en un contexto donde el proceso globalizador comenzaba a tomar forma y surgían nuevos actores internacionales e instituciones regionales.

El desarrollo de los protocolos y pactos ha representado una progresividad en materia legislativa, los Estados que se adhieren a protocolos internacionales, ya cuentan con herramientas para la exigibilidad de los Derechos Humanos que bajo un esquema de globalización son más fáciles poder propagar. Estos instrumentos tienen mayores alcances y establecen una serie de términos que hacen más incluyentes a grupos propensos a caer en una situación de vulnerabilidad.

Otros mecanismos para su protección, a parte de los mencionados dentro de la Declaración Iberoamericana sobre Derechos Humanos, son: 1) el Programa de las Naciones Unidas de Cooperación Técnica en Materia de Derechos Humanos, dirigido sólo a los Estados miembro, que tiene como función principal brindar capacitación a cuerpos policíacos, fuerzas armadas y poder judicial, así como asesorar a los Estados para ajustar su legislación interna a las normas internacionales; 2) los mecanismos convencionales de protección de los DH, establecidos por medio de Comités - integrados por expertos independientes- dentro del sistema de la ONU que fungen como órganos de vigilancia en cuanto a la aplicación de los principales tratados internacionales de Derechos Humanos y, 3) los mecanismos extraconvencionales de protección de a estos derechos, establecidos fuera de los tratados, que se dividen en jurisdiccionales, como la Corte Internacional de Justicia, y no jurisdiccionales, como el Consejo de Derechos Humanos de la ONU -dependiente del Consejo Económico Social, el Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité

DESC, entre otros. Este entramado institucional conforma el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos.

1.4. México y el reconocimiento constitucional de los Derechos Humanos

En México, como un Estado constitucional democrático de Derecho, se reconoce la existencia de un ordenamiento fundamental que regula la organización política y prescribe los derechos de sus ciudadanos, éste es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Es la ley fundamental de todos los mexicanos, donde se desarrollan normas e instituciones en 136 artículos (Hernández, 2015); se trata de la primera constitución social desarrollada a nivel mundial.

México realizó una reforma constitucional de suma importancia en materia de protección a los Derechos Humanos (publicada el 10 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación), la cual establece en el artículo primero constitucional lo siguiente:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En

consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Las modificaciones realizadas²⁰ tienen como base una perspectiva conceptual sólida y rica, lo que conlleva grandes implicaciones para el Estado, donde se debe preservar el rigor para defender este marco conceptual. De igual forma esta reforma constitucional es una reforma estructural, no es el agregado de elementos, sino una nueva manera de guiar la acción pública (Yanes, 2016).

Dentro del tercer párrafo se enuncian por primera vez los principios de los Derechos Humanos -la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad-; se mencionan las obligaciones para todas las autoridades dentro de sus competencias²¹, aclarando así quiénes son los sujetos de la exigibilidad²² y ante quién se debe reclamar su cumplimiento, protección y reparación de violaciones de los derechos, aunque faltaría esclarecer cuáles son los medios para exigir el cumplimiento de los derechos, esto es, la naturaleza de la exigibilidad.

Esta reforma constitucional al incorporar como mandato el cumplimiento de las obligaciones en materia de Derechos Humanos, 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.

El modelo de protección de DH en México tiene mecanismos internacionales y mecanismos internos. Los mecanismos internacionales se clasifican en sistemas jurisdiccionales y no jurisdiccionales. En la primera clasificación se encuentran la Corte Internacional de Justicia, la Corte Penal Internacional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Mientras que dentro de los sistemas no jurisdiccionales están

²⁰ En el primer párrafo cambió el término de individuo por persona, asimismo, el segundo párrafo es de nueva añadidura; ambas modificaciones en la normatividad incorporan el principio *pro persona*. De igual manera, cambió el concepto de garantías individuales a derechos humanos

²¹ Se enuncian acciones tanto positivas como negativas para su cumplimiento, incorporando el principio de reparación del daño.

²² Se refiere a todas las autoridades en todos los niveles de gobierno, dentro de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Los mecanismos jurisdiccionales internos para el cumplimiento de los DH son: 1) el juicio de amparo, por medio del cual se protegen los derechos civiles, se encuentra en los artículos 106 y 107 de la Constitución, y su base legal es la Ley de Amparo; 2) el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que protege los derechos políticos; 3) la acción de inconstitucionalidad, se fundamenta en el artículo 105 constitucional, fracción II, y es el único mecanismo para presentar un juicio de violación de Derechos Humanos contenidos en la Constitución, pero únicamente cubre actos de carácter legislativo -esto es, la emisión de normas generales que pueden ser violatorias de los apartados constitucionales, entre ellos los derechos individuales o colectivos- y sólo puede ser promovido por minorías legislativas, el Procurador General de la República y los partidos políticos nacionales, estos últimos sólo en contra de las leyes electorales; y 4) la controversia constitucional, se fundamenta en el artículo 105 constitucional, fracción I, garantiza la supremacía de la Constitución, en particular la división de poderes y el sistema federal, sólo puede ser promovido por agentes gubernamentales ante normas generales inconstitucionales dispuestas por otro agente gubernamental (Hernández, 2015). Por su parte, el sistema no jurisdiccional lo conforma la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 32 organismos de protección de los Derechos Humanos.

En México, a principios de los años ochenta comenzaron a surgir instituciones para la defensa de los Derechos Humanos a nivel estatal y para 1989 dentro de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) se creó la Dirección General de Derechos Humanos y en 1990, por decreto presidencial, surgió la Comisión Nacional de Derechos Humanos, órgano desconcentrado de la SEGOB; posteriormente, en enero de 1992 se reformó el apartado B del artículo 102, elevando la Comisión a un rango constitucional y consolidándose como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Para 1999 se consolidó como una instancia con plena autonomía

en gestión y presupuesto, modificando su denominación a Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

La CNDH se encarga de atender quejas en caso de actos u omisiones de naturaleza administrativa que violen los Derechos Humanos por parte de las autoridades o servidores públicos, con excepción del Poder Judicial de la Federación, procediendo a las investigaciones correspondientes; así como, la formulación de recomendaciones públicas de carácter autónomo, no vinculatorias, y denuncias y quejas.

Sin embargo, aún hay un largo camino por recorrer en cuanto a los mecanismos judiciales o procesales adecuados para tutelar estos derechos, enfocados a acciones procesales de carácter colectivo o supraindividual, así como a la problemática real que se enfrenta en materia de acceso a la justicia (Avramovich y Pautassi, 2010).

1.5. La Hacienda Pública y los Derechos Humanos: Una agenda por definir

Como se ha señalado, a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos se establecen derechos y libertades fundamentales de todo ser humano. Estos derechos son jurídicamente vinculantes para los Estados adheridos a los Pactos Internacionales sobre derechos civiles y políticos y los DESCA.

En el caso de México, la propia conformación del Estado mexicano contempló desde su origen el compromiso con determinadas garantías individuales y derechos sociales. De este modo, si bien la evolución de las mismas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido desigual, la Carta Magna ampara los derechos establecidos en la Carta Internacional de Derechos Humanos.

La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2011 modificó la denominación de su Capítulo I enunciándolo de la siguiente manera: "De los Derechos Humanos y sus Garantías", lo que significó un gran cambio que se entendió como una muestra del compromiso del Estado con los Derechos Humanos.

No obstante, la reforma constitucional no es suficiente, pues el ejercicio de gobierno no necesariamente se traduce en el cumplimiento directo o prioritario de los compromisos con los Derechos Humanos. 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.

Uno de estos procesos es el de planeación, programación y presupuestación que involucra al Ejecutivo y Legislativo federales, donde a partir del Plan Nacional de Desarrollo (PND) se establecen las metas y objetivos nacionales bajo los que se conforman, para dar cumplimiento a lo establecido en el plan, los programas sectoriales y especiales. Esta determinación de objetivos de gobierno idealmente debe quedar expresada en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

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

Si el cumplimiento mínimo de las obligaciones en materia de DH requiere el soporte presupuestal, más aún lo necesita la promoción de su avance y progresividad. Esto implica que la redefinición presupuestal no sólo debe adecuarse a las necesidades inmediatas, sino que debe considerar incrementos graduales de mediano y largo

plazo que permitan consolidar el cumplimiento total y efectivo de los Derechos Humanos en su conjunto.

La reforma constitucional requiere de un acompañamiento de los procesos que definen el quehacer gubernamental y su expresión en el financiamiento de ese quehacer. Es decir, el mandato constitucional también 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.

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. Los programas de gobierno deben tener ese enfoque, así como objetivos explícitos en materia de Derechos Humanos. 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.

Ello obliga a reconsiderar el diseño de la agenda y de los mecanismos de acción del gobierno, de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los Programas derivados de él, así como de los recursos, sus alcances y limitaciones para cumplir con las nuevas obligaciones constitucionales.

En el marco de la discusión sobre el modelo constitucional y el tipo de obligaciones que contiene es necesario evaluar las capacidades reales del Estado mexicano para cumplir con ellas y, en todo caso, definir una ruta para hacer viable los compromisos del Estado.

Una de estas agendas es la Hacendaria. Bajo el enfoque de Derechos Humanos la Hacienda Pública debe dar respuesta en el corto, mediano y largo plazo a las nuevas obligaciones impuestas considerando el monto de recursos necesarios, así como la asignación de éstos y las reglas para su ejecución.

De este modo, el diseño y definición del Presupuesto de Egresos debe considerar el alcance de los programas y su objetivo en materia de derechos para contar con los recursos necesarios para "promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad" que define la Constitución.

Bibliografía

Avramovich, V. y Courtis C. (2013). *Derechos sociales como derechos exigibles*.

Madrid: Trotta.

Avramovich, V. y Pautassi, L. (2010). Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales en Ideas para una construcción garantista La medición de los derechos en las políticas sociales. Editores del Puerto: Buenos Aires.

Bobbio, N. (2002). *Norberto Bobbio: El filósofo y la política Santillan José F. comp.* México: Fondo de Cultura Económica.

Corcuera, S. (2012). *Derechos sociales y desarrollo incluyente*. México: Consejo Nacional de Universitarios.

Dieterlen, P. (2010). *Los derechos sociales y económicos*. En Los derechos económicos y sociales, una mirada desde la filosofía. México: publicaciones UNAM.

Hernández, H. (2015). *Los derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales en el nuevo modelo constitucional de derechos humanos en México*. México: publicaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Marshall, T.H. (2005). *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires: Losada.

Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. Argentina: Editorial Planeta.

Serrano, S. y Vázquez, D. (2015). *Los derechos humanos en acción: operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos*. México: FLACSO.

Yanes, P. (2016) *Desarrollo social y combate a la pobreza en el presupuesto público. Seminario de Derechos Humanos y Presupuesto*. CNDH y PUEDUNAM. Posgrado de la Facultad de Economía: Ciudad Universitaria, 23 de septiembre de 2016.

Vázquez, L. (2016) *El proceso presupuestal y el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos: retos y obstáculos*. Seminario de Derechos Humanos y Presupuesto. CNDH y PUED-UNAM. Posgrado de la Facultad de Economía: Ciudad Universitaria, 22 de septiembre de 2016.

Fuentes electrónicas

Aguirre, J. (2011). Dignidad, derechos humanos y la dignidad práctica de Kant. Recuperado el 01 de junio de 2016: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/vniver/cont/123/cnt/cnt3.pdf>

CEPAL (2010). La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Recuperado el 01 de junio de 2016: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986_es.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2016). Antecedentes y funciones: Recuperado el 05 de junio de 2016: <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Artículo 1º. Recuperado el 01 de junio de 2016: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Medellín, X. (2011). Programa de formación y capacitación en derechos humanos. Recuperado el 01 de junio de 2016: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/programa-de-formacion-y-capacitacion-profesional-en-derechos-humanos/>

Organización de las Naciones Unidas (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado el 01 de junio de 2016: <http://www.rlc.fao.org/frente/pdf/pidesc.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Recuperado el 01 de junio de 2016: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

Organización de Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Recuperado el 01 de junio de 2016: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Organización de Estados Americanos (1998). Protocolo de San Salvador. Recuperado el 01 de junio de 2016: http://www.equidadmujer.gov.co/Normativa/LeyesFavorables/Internacionales/protocolo_de_san_salvador_1988_derechos_economico_sociales_culturales.pdf

Organización de Estados Americanos (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos. Recuperado el 06 de junio de 2016: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

Real Academia de la Lengua (2016). Definición de ethos. Recuperado el 01 de junio de 2016: <http://dle.rae.es/?id=H3xAc5s>

Rodríguez, V. (2010). Manual de directrices y buenas prácticas en derechos económicos, sociales y culturales del Instituto Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado el 01 de junio de 2016: <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1466/manual-de-directrices-buenas-practicas-2010.pdf>

Servicio Profesional en Derechos Humanos (2011). Principio pro persona. Recuperado el 06 de junio de 2016: http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/1-Principio_pro-persona.pdf

Capítulo 2.

Objetivos y Fines de la Política Hacendaria y de Derechos Humanos.

En el curso de la última década se han promovido y aprobado dos reformas en materia hacendaria. Una en junio de 2007 titulada: “Reforma Hacendaria por los que menos tienen” y otra, en septiembre de 2013, donde el Ejecutivo Federal presentó una “Iniciativa de Reforma Social y Hacendaria”. En ambos casos la justificación de las reformas fue la atención a lo social. Como se puede apreciar, entre una y otra se realizó la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos (2011) siendo el denominador común, el argumento de fortalecer los ingresos públicos para atender lo social.

La reforma hacendaria de 2007 se propone en condiciones en las que el tema del enfoque de derechos no estaba incorporado en la lógica gubernamental. La reforma de 2013 se presenta en un contexto delimitado tanto por un Plan Nacional de Desarrollo caracterizado por su intento de incorporar el enfoque de derechos en el ejercicio de gobierno, como por un conjunto de reformas que modificaron el quehacer institucional del país.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018 de manera explícita propone "hacer de México una sociedad de derechos"; esto es, construir un país en el que "todos tengan acceso efectivo a los derechos que otorga la Constitución" (PND 2013-2018).

De manera particular, el objetivo de la Reforma Hacendaria de 2013 consistió en crear los mecanismos de inclusión y protección social para garantizar a todos los mexicanos un nivel de vida digno. En este sentido, los cambios introducidos "se orientaron a la generación de recursos para financiar la provisión de servicios de protección social, así como dotar al país de un sistema fiscal más justo y más simple"(Ley de Ingresos de la Federación, 2012).

Como se puede apreciar, no sólo era la lógica de derechos la que se incorporaba como fin último de la reforma, sino la construcción de un esquema incluyente de protección social basado en dos elementos: Pensión Universal y Seguro de Desempleo.

Tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 como la Reforma Hacendaria y de Seguridad Social se elaboraron bajo el marco constitucional que definió la reforma constitucional de 2011. El análisis de dicha reforma realizado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, plantea el tipo y el alcance de las nuevas obligaciones del Estado mexicano, así como la necesidad de impulsar una serie de cambios normativos e institucionales para adecuar la administración pública y el ejercicio de gobierno al nuevo mandato constitucional.

2.1. La Reforma Constitucional de 2011

Las modificaciones al artículo primero constitucional ponen en el centro del quehacer público los Derechos Humanos: "En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. . . "; en el mismo sentido todas las personas gozarán de las garantías para su protección.

Como se mencionó, la reforma establece que “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

De igual forma se reitera la prohibición de la esclavitud y de la discriminación "... motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Estas disposiciones modifican el carácter de la Constitución, pues se transita de las garantías individuales a los DH y se sientan las bases para establecer la obligación de toda autoridad para actuar conforme a ellos; asimismo, se consolida un proceso de avance democrático que reconoce como sujetos de derechos a las personas y pone como eje de gobierno el cumplimiento de los Derechos Humanos.

Retomando algunos conceptos mencionados en el primer capítulo del presente estudio, se reitera que la reforma incorpora a la Carta Magna los principios pro persona, de progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles. Con ello, se reconoce la obligación de brindar la más amplia protección a los derechos de la persona; se define una relación directa entre un punto de partida mínimo de cumplimiento del derecho y la obligación del Estado para garantizar su avance y progresión paulatina; lo que incluye elevar los recursos disponibles, y para ello su mejora, asignación y ejecución.

Asimismo, la universalidad, la interdependencia y la indivisibilidad exigen del reconocimiento tanto de la igualdad ante el derecho, como del contexto específico en que se desenvuelven los sujetos de derecho. Igualmente existe una relación entre los derechos que los hace interdependientes e indivisibles, esto implica que todos los derechos están relacionados y que cada uno de ellos contribuya al sustento de los demás.

La obligatoriedad de promoción de los DH, implica que el Estado crear y difundir una nueva cultura cívica y social basada en estos derechos; la obligación de respetar, exige que las autoridades no tomen acciones que limiten o vulneren los derechos o el acceso a ellos, además es de cumplimiento inmediato; la obligación de proteger, conlleva el deber del Estado de asegurar que ninguna autoridad o particular viole derecho humano alguno y, la obligación de garantizar, establece el deber del Estado para crear las condiciones en las que se cumplan efectivamente los derechos, con el fin de que los ciudadanos puedan acceder y disfrutar de ellos.

Por otra parte, la obligación de prevenir implica que el Estado debe evitar que se presenten o reproduzcan situaciones o conductas que afecten disfrutar del derecho, de manera particular la prevención es más relevante cuando se actúa a favor de personas o grupos especialmente vulnerables; las obligaciones de investigar, sancionar y reparar, se vinculan al deber del Estado de tomar conocimiento y actuar en defensa de los derechos de las personas cuando éstos sean vulnerados, así como el deber de revertir el daño causado.

La Observación General No. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece la índole de las obligaciones de los Estados en cuanto a Derechos Humanos; dichas obligaciones deben ser de comportamiento y de resultado. A pesar de las restricciones derivadas de la limitante de los recursos, también impone varias obligaciones con efecto inmediato. Asimismo, se deben

adoptar medidas para que el Estado cumpla con sus obligaciones en torno a los DH, en particular la adopción de mecanismos legislativos. Dichas medidas deben lograr la plena efectividad de los DH, o sea, una “progresividad efectiva” la cual no se puede lograr en un corto período de tiempo. Además de las medidas legislativas, el Estado debe ofrecer medidas de carácter judicial, administrativo, financiero, educacional y social (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1998).

De igual forma, en la Observación General No. 9 se establece el deber de dar efecto al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales en el ordenamiento jurídico interno, de manera que las normas del Pacto deben ser reconocidas por el ordenamiento jurídico interno por medio de los medios adecuados, incluyendo que individuos o grupos agraviados tengan los mecanismos para la reparación del daño y garantizar la responsabilidad de los gobiernos (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1998).

Este conjunto de obligaciones puede tener diferente traducción para su cumplimiento en función de las políticas, programas y recursos definidos que tengan para ello. A partir de esto, surgen cuestionamientos como ¿qué implica la obligación de promover en términos de acciones y recursos? ¿qué conlleva la obligación de proteger los DH? ¿qué significa garantizar los DH en un contexto donde las capacidades y recursos pueden ser limitados?

En primer lugar, se necesita que el plan de gobierno reconozca las nuevas obligaciones y que sus programas asuman esa definición. En segundo lugar, a partir de lo establecido en el plan, la revisión y diseño de las políticas públicas deben tener como objetivo el cumplimiento de los Derechos Humanos, atendiendo problemas a través de acciones de gobierno que sean eficaces y eficientes, apelando también a la suficiencia y pertinencia, con una nueva

mentalidad respecto al gasto público, donde lo primordial sea el bienestar de la población (Yanes, 2016).

En tercer lugar, bajo la lógica de derechos, las prioridades y el papel de los actores se modifican para determinar objetivos más amplios y de más largo alcance, así como esquemas de participación ciudadana o social y de colaboración interinstitucional para la construcción de las políticas gubernamentales.

Con esta reformulación en el diseño de la política pública, el proceso de planeación y programación adquiere otra connotación que deberá reflejarse en el presupuesto de egresos, dando el sustento a los planes, políticas y programas públicos. Éste debe ser el mayor posible para garantizar la progresividad,²³ evitar la regresividad y alcanzar el máximo uso de recursos en el cumplimiento de los DH. Los objetivos programáticos y presupuestales también los define el compromiso con los Derechos Humanos.

Bajo este enfoque de derechos, las políticas públicas deben estar enfocadas a su cumplimiento efectivo; a su vez, el Estado tiene obligaciones legales frente a la ciudadanía y ésta cuenta con la capacidad para hacerlos exigibles. El acceso y disfrute de los derechos es una obligación que va más allá de la simple prestación de un servicio público, de acuerdo con Cunill (2010) se asumen como principios de la política pública la exigibilidad, la integralidad y la participación; reforzando su compromiso a través de los objetivos programáticos y presupuestales.

²³ Algunas consideraciones dentro de la Observación General No. 3 del Comité de los DESC establece que los Estados Parte tienen una obligación mínima para asegurar la satisfacción de los niveles esenciales de cada Derecho. Por ejemplo, si el Estado no cumple con las formas más básicas de enseñanza, no está cumpliendo con las Obligaciones que establece el Pacto de San Salvador (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1998).

Tanto la relación jurídica como institucional entre Estado y ciudadanía se modifica, la formulación de las políticas públicas pasa a expresar y a hacer realidad las obligaciones del Estado en materia de derechos. De ahí que el presupuesto como expresión real de las prioridades de gobierno debe reordenarse en función de los compromisos con los derechos humanos (De la Mora, 2014).

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, etc.

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.

2.2. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Conforme al mandato constitucional, el Gobierno Federal está obligado a elaborar dentro de los primeros seis meses de su gestión su propuesta de Plan Nacional de Desarrollo (PND). De este modo, en el marco del sistema nacional de planeación democrática se define las líneas generales de gobierno que seguirá la administración; de éstas se deben desprender los programas sectoriales que ejecutaran las diferentes Secretarías y áreas de la administración pública federal.

Los programas sectoriales son más específicos que el Plan y cada uno de ellos abarca un conjunto de proyectos y acciones de gobierno con objetivos particulares que siempre deberán estar alineados con los objetivos generales del Plan. En este sentido, una primera valoración del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 identifica el objetivo de alcanzar un México de Derechos.

Conforme a la Constitución, el artículo 26^o, establece que “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional” el cual será democrático, y participativo, además en él se fijarán las líneas generales de gobierno. Al respecto señala que: “Los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación”.

En congruencia con lo anterior y asumiendo también lo que establece la Carta Magna en su artículo 25^o “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional”(lo que implica responsabilidades en materia de crecimiento económico, de empleo, de distribución del ingreso, ejercicio libertades y la vida digna de individuos, grupos y clases sociales), el ejercicio de planeación debe considerar los principios constitucionales y organizar un ejercicio de gobierno orientado a su cumplimiento.

En el caso del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se retoma el planteamiento de derechos y proyecta: "Hacer de México una sociedad de derechos, donde todos tengan acceso efectivo a los derechos que otorga la Constitución".

El PND 2013-2018 estableció cinco metas nacionales: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y, México con Responsabilidad Global. A ellas se agregan tres estrategias transversales: Democratizar la productividad, Gobierno cercano y moderno y, Perspectiva de género. La propuesta contemplaba la elaboración de 17 programas sectoriales, 19 programas nacionales, 9 programas especiales y, dos programas regionales; además de 3 estrategias transversales.

A lo largo del texto se reitera que dentro de los objetivos del Plan está el de hacer realidad los derechos plasmados en la Constitución, siendo necesario propiciar una sociedad donde los derechos establecidos pasen del papel a la práctica, así como el ejercicio íntegro de los derechos para llevar al país a su máximo potencial. De este modo, a partir de lo publicado el Ejecutivo Federal reitera las aspiraciones de tener una sociedad donde todas las personas puedan ejercer plenamente sus derechos y se garantice el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.

Cabe mencionar que mucho antes de la reforma de 2011, en enero de 2004, entró en vigor la Ley General de Desarrollo Social con el objeto de: "I. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social; II. Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social". Asimismo, esta Ley asienta en su artículo 6º que: "Son

derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". (Ley General de Desarrollo Social. Artículo reformado DOF 01-06-2016).

A su vez, el Artículo 11^o señala: "La Política Nacional de Desarrollo Social tiene como objetivo: I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social."(Ley General de Desarrollo Social).

Como se puede apreciar, la reforma constitucional de 2011 en materia de DH cambia las obligaciones constitucionales y crea una base normativa para impulsar el desarrollo social, lo que pone en el centro la obligación de consolidar los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Introducir una lógica de programar, planificar y presupuestar en torno al enfoque de derechos, requiere un nuevo diálogo entre el PND y el presupuesto, y entre el PND y la evaluación, así como que ésta última sirva para tomar decisiones y no sólo para justificar recortes en los programas. El presupuesto debe ser asumido como un medio para alcanzar un fin, el cual es: que la población alcance el pleno goce de los Derechos Humanos , de los DH (Yanes, 2016).

2.3. La Reforma Hacendaria de 2013

Como se señaló anteriormente, la iniciativa de Reforma Hacendaria de 2013 hizo referencia al objetivo de crear mecanismos de inclusión y protección social para todos los mexicanos; ello justificó la realización de un esfuerzo fiscal para generar recursos que garantizaran el financiamiento de un nuevo esquema de protección social.

Como parte del conjunto de reformas impulsadas y bajo el marco del PND 2013-2018, la reforma hacendaria buscó dotar al Estado mexicano de mayores capacidades para “generar beneficios para quienes menos tienen” (SHCP. Comunicado de prensa 062/2013).

Denominada como Reforma Hacendaria y de Seguridad Social la iniciativa del Gobierno Federal se basó en seis ejes:

- 1) Fortalecer la capacidad financiera del Estado mexicano;
- 2) Mejorar la equidad del sistema tributario, al fomentar la progresividad en el pago de impuestos;
- 3) Facilitar el cumplimiento de las responsabilidades fiscales;
- 4) Promover la formalidad;
- 5) Apuntalar el federalismo, al incentivar la recaudación de impuestos local y mejorar la coordinación del gasto;
- 6) Fortalecer a Petróleos Mexicanos, al dotarlo de un régimen fiscal más moderno y eficiente.

En ese sentido, el Gobierno Federal se propuso recaudar más recursos para destinarlos principalmente a cuatro objetivos:

- 1) **Pensión Universal:** Para las personas de edad avanzada, se propuso crear una pensión universal que permitiera que todos los mexicanos tengan un ingreso mínimo para cubrir sus gastos básicos de manutención durante su vejez;
- 2) **Seguro de desempleo:** Crear un seguro de desempleo, que proteja a los trabajadores independientemente de la situación que haya originado este episodio;
- 3) **Más y Mejor educación:** La reforma busca crear más escuelas de tiempo completo, más becas en todos los niveles, con un impulso a la ciencia, la tecnología y la investigación;
- 4) **Inversión en Infraestructura:** El objetivo es crear una mayor inversión en infraestructura, en comunicaciones y transportes, en hospitales e infraestructura hídrica.

La Reforma amplió la base de los principales impuestos e incorporó nuevas bases tributarias. Se introdujeron impuestos ecológicos e impuestos al consumo de alimentos señalados como nocivos para la salud. Con ello, se combinaron los objetivos de incrementar la recaudación y de mejorar la calidad de vida de la población al inhibir las actividades que dañan al medio ambiente y la salud de las personas.

En busca de un sistema tributario más equitativo se acotaron tratamientos especiales, garantizando un trato igualitario a personas con capacidades contributivas similares, y se gravaron los ingresos personales que se concentran en los sectores más favorecidos de la población. La reforma a la Ley del IVA no contempló gravar alimentos ni medicinas. La argumentación fue que la

población de menores ingresos destina un porcentaje importante de su ingreso a ello, por lo que introducir un impuesto de tales características sería regresivo y afectaría sensiblemente el nivel de vida de la mayor parte de la población. Otra consideración es que gravar medicinas y alimentos encarece las canastas con las que se miden las Líneas de Binestar y Bienestar Mínimo incrementando a la población en pobreza y pobreza extrema. Las modificaciones al IVA propuestas se dirigieron a eliminar los tratamientos excepcionales más regresivos.

De acuerdo con la SHCP la reforma hacendaria y de seguridad social buscó tener el siguiente impacto:

- 1) Crear un sistema tributario más justo, simple y transparente, que no afectara a los que menos tienen, puesto que no se aplicaría el IVA en alimentos y medicinas, además de mantener las exenciones a los servicios médicos y transporte urbano.
- 2) Establecer un sistema tributario más justo donde pagaran más los que más tienen.
- 3) Simplificar el sistema tributario y el pago de impuestos.
- 4) Promover la formalidad, al establecerse un nuevo régimen de incorporación para nuevos emprendedores y microempresas.
- 5) Disminuir la cuota de seguridad social para trabajadores de bajos ingresos y garantizar un ingreso para los trabajadores formales que pierdan su empleo.
- 6) Apoyar al medio ambiente y a la salud al incluir impuestos ambientales al consumo de combustibles y plaguicidas, así como impuestos a las bebidas azucaradas para reducir la obesidad y los riesgos de salud a la población.

- 7) Disminuir el desliz de las gasolinas y eliminar su subsidio que beneficia a la población que pertenece a los segmentos de altos ingresos y que daña al medio ambiente.
- 8) Establecer un nuevo régimen fiscal para PEMEX, igual al de cualquier otra empresa petrolera del mundo.
- 9) Transformar el enfoque asistencial de la seguridad social por el del reconocimiento de derechos universales para los ciudadanos. Ello incluía una pensión universal para que todos los ciudadanos contaran con recursos al llegar a la vejez y, un seguro de desempleo dado que es uno de los eventos que más afecta al patrimonio de las familias.

De manera implícita la reforma se propuso incidir en algunos derechos:

- 1) Derecho a la Seguridad Social.
- 2) Derecho a la Salud.
- 3) Derechos Laborales.
- 4) Derechos de las Personas Adultas Mayores.

Sin perjuicio de lo que el artículo 1^o constitucional establece -sobre el hecho de que todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales- la iniciativa de reforma en materia de seguridad social universal del 2013, señalaba que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no reconocía expresamente los DH de los adultos mayores, tal como lo establecen la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe. Una forma de subsanar tal obligación era fortalecer el programa de transferencias a este

grupo poblacional, pero sobre todo, bajo el discurso del México de Derechos, la reforma propuso incorporar como ejes la pensión universal y el seguro de desempleo.

No obstante, a pesar de que la pensión universal y el seguro de desempleo formaron parte de las principales iniciativas del actual gobierno, éstas no se materializaron, pues no pasaron el proceso de aprobación en el Senado de la República; esto debido a las críticas y dudas en torno a su viabilidad y sostenibilidad, dada la falta de un buen esquema de financiamiento y el riesgo de que generaran presiones adicionales sobre las finanzas públicas.

Como se puede apreciar, como intención, la Reforma Hacendaria pretendía dotar de recursos al erario para sostener un amplio programa de derechos sociales y protección social congruente con el discurso de avanzar hacia la construcción de un México de Derechos. Sin embargo, la propuesta quedó sin concretarse, en tanto que la Reforma Hacendaria, si bien incrementó los recursos no petroleros, fue insuficiente para las necesidades de gasto contempladas.

De este modo, se puede apreciar que la agenda hacendaria fue concentrándose en el objetivo de generación de ingresos, en tanto que la agenda de Derechos Humanos exigía mayores modificaciones institucionales y presupuestales para garantizar el cumplimiento de sus objetivos.

La SHCP, en los Criterios de Política Económica para el 2017, señala que la Reforma Hacendaria cambió la estructura de los ingresos del Sector Público y los dotó de mayor fortaleza y estabilidad. La nueva política tributaria, así como las mejoras en eficiencia recaudatoria llevaron a los ingresos tributarios a máximos históricos. Muestra de ello, es que la recaudación tributaria entre 2012 y 2015, que creció 62 por ciento en términos reales, lo que generó que los ingresos

tributarios representaran el 13 por ciento del PIB en 2015, es decir, 4.6 puntos porcentuales del PIB por encima de lo observado en 2012.

Pero este resultado sólo permitió compensar la caída observada en los ingresos petroleros, lo que propició una recomposición de los ingresos presupuestarios. En 2012, los ingresos petroleros representaron el 39.5 % del total de los ingresos presupuestarios, mientras que en 2015 únicamente representaban el 19.8 % del total.

En el frente del gasto se estima que en 2017 el Gasto Neto Total alcance un nivel de 24 % del PIB, porcentaje inferior al observado en 2013; de estos recursos para la función social se estima destinar 64 %; para la función gobierno 9 % y, para desarrollo económico 27 %. Pero una característica de la propuesta es la reducción en el gasto a cargo de los Ramos Administrativos de 16.9 %, lo que limita el cumplimiento de las obligaciones constitucionales establecidas a partir de la reforma de 2011.

2.4. Derechos Humanos y Política Hacendaria: Objetivos Equidistantes

Conforme a la Reforma de 2011 la política hacendaria debía incorporar nuevos elementos para la definición del presupuesto; no obstante, la política hacendaria del ejercicio 2012 no lo plantea, en tanto que la correspondiente al ejercicio fiscal 2013, si bien esboza determinados compromisos, no modificó el proceso institucional para la definición de las prioridades de gobierno.

En 2013 dicha prioridad fue impulsar un conjunto de reformas que vendrían a concretar una nueva base institucional para la promoción del desarrollo. A

través de un Pacto con distintas fuerzas políticas se impulsaron diversas reformas dentro de las que destacaban las relativas a la Hacienda Pública, la energética y de telecomunicaciones. Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se presentó con un objetivo claro de alcanzar un México de Derechos.

Una vez aprobadas las reformas y puestos en marcha estrategias y programas con un enfoque social (la Cruzada Nacional Contra el Hambre, por ejemplo), el escenario político, social y financiero se complicó. La crisis de violencia, la de seguridad y posteriormente la financiera, así como el conflicto magisterial modificaron la agenda gubernamental.

El manejo de la política económica, aún con el relativo éxito de incrementar los ingresos tributarios fue insuficiente para propiciar el cambio hacia la incorporación de la lógica de derechos en el 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.

En un contexto de bajo crecimiento y de compromisos gubernamentales por no aumentar los impuestos y no modificar la estructura de los ingresos, la capacidad para generar mayores recursos fiscales para dar soporte al gasto está limitada. El déficit y la deuda no son considerados como opción, pues factores políticos y presiones financieras externas los han catalogado como factores de riesgo lo que incide en las expectativas de inversión y de confianza en la capacidad de pago de la economía.

La gran paradoja es que mientras el enfoque de derechos 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 lleva a dar prioridad al equilibrio y consolidación fiscal, cuyos efectos son los de reducir aún más las capacidades de crecimiento de la economía y con ello las posibilidades fortalecer los ingresos fiscales para financiar las acciones que le permitirían al Estado garantizar los DH.

Bibliografía

Cunill, N. (2010). *Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública*. CLAD Reforma y Democracia: Caracas.

De la Mora (2014). *Información presupuestaria y derechos económicos, sociales y culturales: lo procedimental es normativo*. Fundar: México.

Yanes, P. (2016) *Desarrollo social y combate a la pobreza en el presupuesto público*. Seminario de Derechos Humanos y Presupuesto. CNDH y PUEDUNAM. Posgrado de la Facultad de Economía: Ciudad Universitaria, 23 de septiembre de 2016.

Fuentes electrónicas

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1998). Observaciones Generales aprobados por el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado el 20 de noviembre de: [https:// conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN3](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN3)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías. Recuperado el 01 de junio de 2016: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Gobierno de la República (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado el 10 de agosto de 2016 de: <http://pnd.gob.mx>

Gobierno de la República (2012). Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012. Recuperado el 15 de agosto de 2016 de: [http:](http://)

[//www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/01_lif_2014.pdf](http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/01_lif_2014.pdf)

Gobierno de la República (2004). Ley General de Desarrollo Social . Recuperado el 15 de agosto de 2016 de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf **ONU** (2002). Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Recuperado el 2 de septiembre de 2016 de: <http://social.un.org/ageing-working-group/documents/mipaa-sp.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013). Comunicado de Prensa 062-2013. Presentación de las iniciativas de Reforma Hacendaria y de Seguridad Social y del Paquete Económico 2014. Recuperado el 15 de agosto de 2015 de: <http://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-de-prensa-062-2013>

Capítulo 3.

Diseño del Gasto Público y Efectividad de los Derechos Humanos.

3.1. Objetivos, Estructura y Marco Normativo del Gasto Público

El gasto público es el instrumento de que dispone todo gobierno para poder ejercer sus facultades y cumplir con sus obligaciones. El gasto se organiza a través de un presupuesto que viene a reflejar, por medio de las características y monto de recursos, la orientación y las capacidades de hacer cosas, de gobernar y dar rumbo a un país.

Por ello, el presupuesto de egresos del gobierno federal, como el de los gobiernos estatales y municipales, puede ser visto como la expresión de los objetivos de cada administración y como síntesis del quehacer gubernamental.

El gasto público se define como el conjunto de erogaciones que efectúan las entidades gubernamentales -gobiernos federal, estatal y municipal, incluidos los Poderes Legislativos y Judicial, así como el Sector Paraestatal en el ejercicio de sus funciones. El gasto viene a ser el instrumento que permite dar cumplimiento a los objetivos de gobierno, lo cuales se expresan en una serie de políticas públicas que permiten traducir en acciones y resultados la propuesta de gobierno.

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.

La política de gasto se enmarca dentro de las definiciones sustantivas de la política económica, pero debe responder a los propósitos del gobierno. De esta manera, por ejemplo, en México, la política de gasto que en algún momento se orientó a dar prioridad al pago de los compromisos financieros de la deuda externa, en otro momento ha cambiado para atender y financiar los programas de desarrollo social (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997).

En México, los objetivos que ha buscado dar cumplimiento la política de gasto son:

- 1) Mantener el equilibrio fiscal (ingresos iguales al gasto) a fin de garantizar la estabilidad macroeconómica.
- 2) Promover el crecimiento económico y la generación de empleo, mediante la promoción de la actividad económica.
- 3) Apoyar el desarrollo social, para mejorar las condiciones de vida y la igualdad de oportunidades para todos los mexicanos, a través de los programas en materia de salud, educación y vivienda.

Estas definiciones parten de una visión general de política y política económica, y su traducción en prioridades de gasto determinan el énfasis que cada administración atenderá con mayores recursos. Para analizar las prioridades de gasto, una de las opciones con que se cuenta es revisar las diferentes clasificaciones del gasto y dentro de ellas la situación de cada una de las partidas presupuestales. A ello se suman reglas contables que permiten clasificar y ordenar los diferentes usos del gasto. La referencia central para la definición del gasto público es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria la cual establece los pasos y criterios para la definición del presupuesto de egresos. Otra referencia ligada a ella es la Ley General de Contabilidad Gubernamental bajo la que se desarrolló el proceso de armonización contable, con

el que los tres órdenes de gobierno entraron a un proceso de revisión contable a fin de igualar definiciones, conceptos y partidas presupuestales para facilitar el análisis del gasto.

3.2. Criterios para la definición del ingreso y del gasto público

En México la definición de los ingresos fiscales precede a la determinación del gasto. A partir de una iniciativa de Ley de Ingresos elaborada por el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión revisa la estructura y fuentes de ingreso propuestas para cada año fiscal y una vez aprobadas se determina el nivel de ingresos esperado para un año fiscal. La discusión considera la expectativa de comportamiento de la economía internacional y nacional, el comportamiento esperado del Producto Interno Bruto, del tipo de cambio, de la tasa de interés, de la producción, precio y exportación de hidrocarburos y la capacidad de endeudamiento.

Esto viene a fijar un monto de ingresos fiscales esperados, es decir, el monto de ingresos que recibirá el gobierno federal para financiar sus programas de gobierno. De este modo, se define primero el gasto y con ello el denominado “Techo Presupuestal”. Éste permite conformar una “bolsa de recursos” que será objeto de disputas y ajustes en el marco de la revisión y aprobación del presupuesto del año fiscal correspondiente. De acuerdo con la Ley y pese a lo establecido en la Constitución, en el sentido de que los diputados pueden modificar la propuesta del Ejecutivo Federal, los diputados no pueden alterar el monto total de recursos, ni proponer nuevos programas si no cuentan con una fuente de ingresos. Esto acota la facultad del legislativo y provoca tensiones en la Cámara pues lo que ganen unos lo perderán otros.

En suma, establecer primero el ingreso y luego el gasto acota la capacidad del Estado para atender bajo una lógica de derechos las obligaciones en materia de Derechos Humanos. Lo ideal sería construir el esquema de ingreso- gasto al revés; es decir, primero definir en concreto a qué obliga el Derecho, cómo cumplir con ello y cuánto cuesta. Con ello, se debe fijar el punto de partida para cumplir con la obligación y definir un proceso de mediano plazo para hacerlo

realidad. Ello implica establecer la meta de ingreso que se necesita para alcanzar y hacer realidad el acceso efectivo al derecho humano.

La Relatora Especial sobre pobreza extrema y los Derechos Humanos en el informe que preparó para el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en sus conclusiones señala que “Los Estados deben realizar todo el potencial de la recaudación de impuestos como herramienta para generar ingresos a fin de cumplir las obligaciones de derechos humanos y corregir la discriminación y la desigualdad. Los principios de derechos humanos relativos a la participación, la transparencia, la rendición de cuentas y la no discriminación deberían respetarse durante todo el ciclo de recaudación” (Sepúlveda, 2014).

En pocas palabras, la recomendación es que los gobiernos deben aumentar los ingresos fiscales en función de las obligaciones de Derechos Humanos y no que el cumplimiento de éstas obligaciones quede subordinado a los que los gobiernos quieran o puedan recaudar.

3.3. Clasificaciones del gasto

Existen diversas formas de clasificar el gasto público, pero no por ello una es mejor que la otra, la manera de ordenarlo, está en función del objetivo del análisis que se pretenda realizar. El gasto se puede clasificar en programable y no programable, y su importancia radica en determinar los recursos destinados al cumplimiento de las atribuciones gubernamentales a través de los programas presupuestarios para proveer bienes y servicios públicos a la población. Otra forma de clasificar los recursos es a través de las dimensiones del Gasto, que son: la funcional, la administrativa y la económica.

1) La clasificación funcional agrupa los gastos según los objetivos socioeconómicos que persiguen los entes públicos, esto es de acuerdo a su función.

2)La clasificación administrativa permite conocer qué entidades de la Administración Pública Federal ejercen una cierta cantidad del presupuesto. 3)La clasificación económica registra los recursos que van al gasto corriente y gasto de capital.²⁴

De este modo se puede identificar la función que se cumple con el gasto, a los responsables de ejercer el gasto y el tipo de destino económico del gasto. Una de las divisiones más amplias del gasto, es el que lo divide en gasto programable y no programable. El primero se refiere a las erogaciones plenamente identificables con cada uno de los programas del Presupuesto de Egresos de la Federación. Incluye las erogaciones que realiza la administración pública central en la prestación de servicios y en inversión pública, así como las asignaciones que las entidades paraestatales de control presupuestario directo destinan a la producción de bienes y servicios que aumentan en forma directa la oferta global de los mismos. Excluye el servicio de la deuda que corresponde a transacciones financieras, las participaciones a estados y municipios y los estímulos fiscales, cuyos efectos económicos se materializan vía las erogaciones de los beneficiarios (SHCP, 2016).

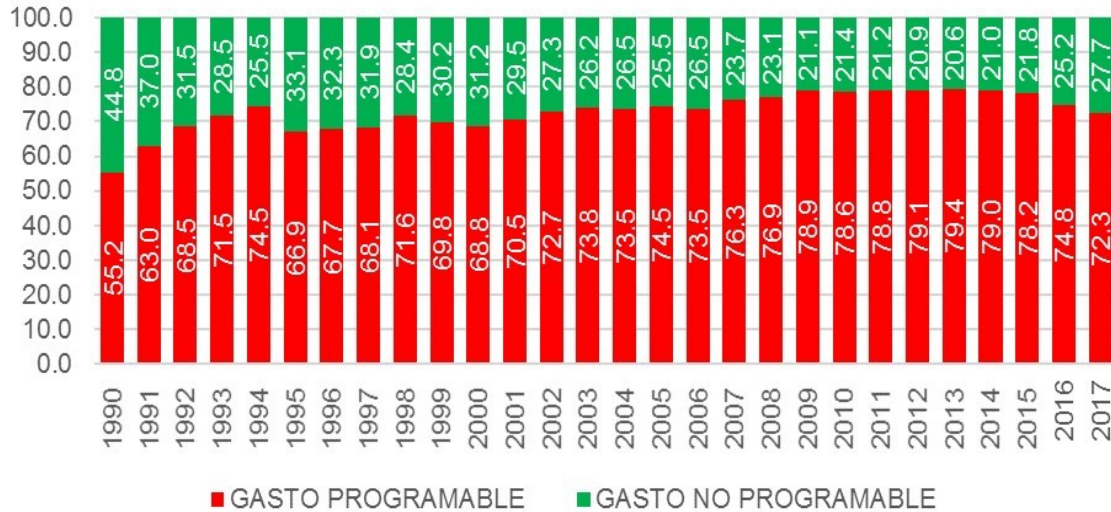
En tanto, el gasto no programable, contempla las erogaciones que por su naturaleza no es factible identificar con un programa específico: se trata de recursos que se destinan al cumplimiento de obligaciones y apoyos determinados por la Ley, como la deuda pública, las participaciones a Entidades Federativas y Municipios, entre otros; lo que significa que no financia la operación de las instituciones del Gobierno Federal.

A partir del año 2001, la mayor parte del gasto se concentra en el gasto programable, al que en promedio se destina entre el 70 y el 75 por ciento de los recursos. Para el ejercicio fiscal 2017 se

²⁴ El gasto corriente comprende las erogaciones que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo; porque se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las funciones administrativas. El gasto de capital incluye las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital, bienes inmuebles y valores, así como la conservación de los mismos. Comprende también las erogaciones destinadas a cubrir la amortización de la deuda derivada de la contratación de crédito o financiamientos.

estima, por ejemplo, que el gasto programable representará el 72 % del gasto, en tanto que el gasto no programable será del 28 % del gasto total.

*Figura 3.1: Gasto Programable y No Programable del Sector Público.
(Estructura Porcentual)*



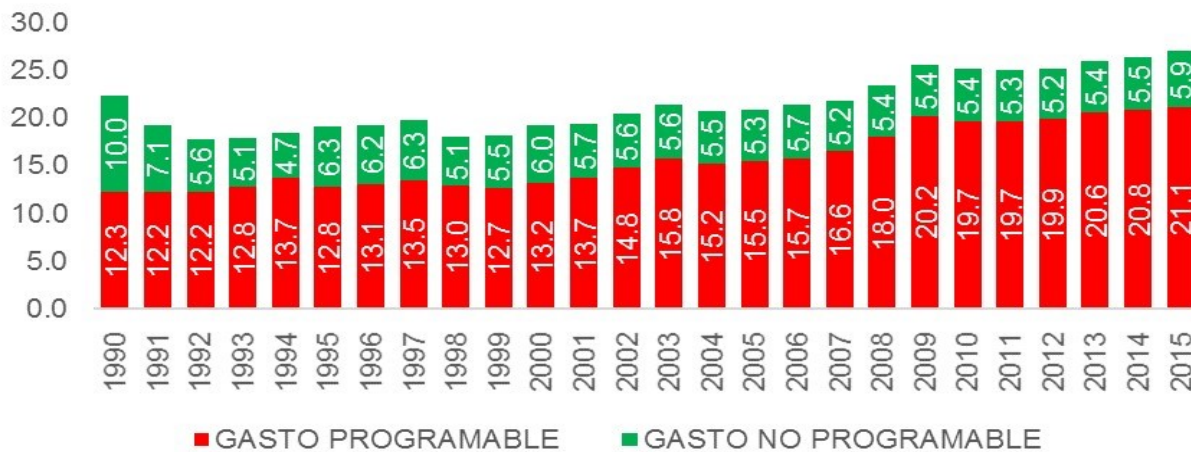
Fuente: Elaborado con de la SHCP. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017. Nota 1: En el 2016 las cifras son al segundo trimestre.

Nota 2: Para el 2017, corresponde a la contenida en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017.

Como porcentaje del PIB, el gasto programable representa en promedio el 15 por ciento del PIB; su nivel más alto se alcanzó en el año 2015 cuando fue de 21.1 como porcentaje del PIB. El Consejo Nacional de Armonización Contable (2010)²⁵ explica que esta clasificación agrupa los gastos según los objetivos socioeconómicos que persiguen los diferentes entes públicos, es decir, presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios gubernamentales brindados a la población.

²⁵ El Consejo Nacional de Armonización Contable, es un órgano armonizador de la contabilidad gubernamental, es responsable de emitir las normas contables y lineamientos que aplicaran los entes públicos para la generación de información financiera.

Figura 3.2: Gasto Programable y No Programable del Sector Público.
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaborado con datos de la SHCP. Perspectiva.

Con esta clasificación se identifica el presupuesto destinado a las funciones del gobierno, como son el desarrollo social, el desarrollo económico y otros no clasificados; permitiendo determinar los objetivos generales de las políticas públicas y los recursos financieros que se asignan para alcanzar cada uno de ellos (CONAC, 2010).

Debido a que un ente público²⁵ cumple con una o más funciones, inclusive una misma función es realizada por varias instituciones, la clasificación funcional permite corregir esa segregación agrupando los gastos de acuerdo a las funciones a que se destinan los recursos. Véase Cuadro 3.1.

Esta clasificación es importante para analizar si bajo esta organización de gasto se observan como prioridad funciones encaminadas al cumplimiento de los Derechos Humanos. Tanto por función, como por finalidad se aprecia la falta de argumentos de DH. Esta clasificación funcional permite:

²⁵Es el término genérico para referirse a las instituciones del Estado que ejercen el gasto público como son: los poderes Legislativo y Judicial, la Presidencia de la República, las Secretarías de estado, la Procuraduría General de la República etc.

- 1) Analizar los efectos económicos de las actividades del gobierno;
- 2) Informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción del gasto público que se destina a cada tipo de servicio;
- 3) Conocer en qué medida se cumple con las funciones económicas o sociales;
- 4) Analizar las tendencias del gasto público según la finalidad y función;
- 5) Facilitar comparaciones internacionales.

La Clasificación Funcional del Gasto ha sido estructurada en 4 finalidades, 28 funciones y 111 subfunciones.²⁶ La finalidad Gobierno, comprende las acciones propias de la gestión gubernamental, tales como la administración de asuntos de carácter legislativo, procuración e impartición de justicia, asuntos militares y seguridad nacional, asuntos con el exterior, asuntos hacendarios, política interior, organización de los procesos electorales, regulación y normatividad aplicable a los particulares y al propio sector público y la administración interna del sector público.

La finalidad Desarrollo Social, incluye los programas, actividades y proyectos relacionados con la prestación de servicios en beneficio de la población, con el fin de favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar, tales como: servicios educativos, recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, salud, protección social, vivienda, servicios urbanos y rurales básicos, así como protección ambiental.

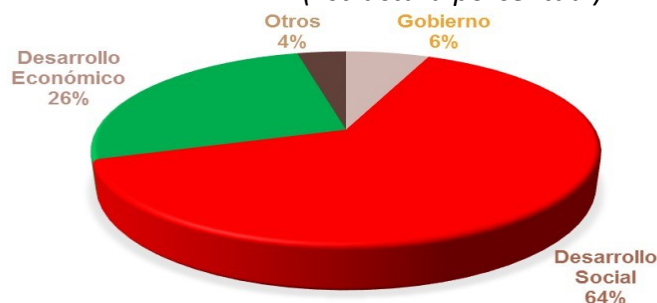
²⁶ El 31 de diciembre de 2008 se publicó en el DOF la Ley General de Contabilidad Gubernamental con el objetivo de establecer los criterios generales para la Contabilidad Gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, para armonizar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingreso públicos, y no es sino hasta el 10 de Junio del 2010 que se publicó el “Acuerdo por el que se emite la Clasificación funcional del Gasto” que después de ciertas modificaciones y aprobaciones por parte de la CONAC estableció los tres niveles de desagregación (Finalidad, Función y Subfunción) el cual comenzó a operar en 2012.

La finalidad Desarrollo Económico, comprende los programas, actividades y proyectos relacionados con la promoción del desarrollo económico y fomento a la producción y comercialización agropecuaria, agroindustrial, acuicultura, pesca, desarrollo hidroagrícola y fomento forestal, así como la producción y prestación de bienes y servicios públicos, en forma complementaria a los bienes y servicios que ofrecen los particulares. La cuarta finalidad “Otros” agrupa a los ramos autónomos y a los recursos del fondo de estabilización (CONAC, 2010).

De este modo, conforme a lo señalado, ninguna finalidad de las distintas partidas de gasto tiene un propósito explícito de cumplimiento de Derechos Humanos. En el caso de la finalidad de desarrollo social, por ejemplo, se contempla la prestación de servicios a la población, pero sin vinculación a los DH. Como porcentaje del PIB, a las funciones sociales, económicas y de gobierno, se destinarán en 2017, el 11.0 %, 4.5 % y 1.1 por ciento, respectivamente.

Dentro de la clasificación funcional, los rubros a los que se destinan los mayores recursos dentro de la función de desarrollo social son: protección social, educación, salud y vivienda. En materia de desarrollo económico los recursos se concentran en combustibles y energía, y la parte agrícola. Por último, en las funciones de gobierno prevalecen los recursos para seguridad nacional, asuntos de orden público y de seguridad interior, asuntos financieros y hacendarios y justicia.

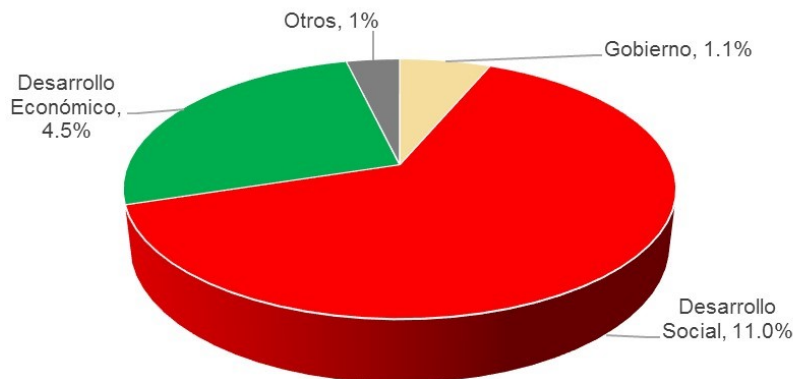
*Figura 3.3: Clasificación Funcional del Gasto Público 2017.
(Estructura porcentual)*



Nota: Otros, incluye a los Poderes y Ramos Autónomos, y los Recursos del Fondo de Estabilización. Fuente: Elaborado con datos de la SHCP, PPEF 2017.

El objetivo del gasto destinado a funciones de desarrollo social es contribuir a que la población acceda a un mejor nivel de bienestar, dentro de lo cual se encuentra implícito la superación de pobreza, ya sea alimentaria, patrimonial o social, aquí se encuentra el rezago educativo, el acceso a los servicios de salud y los servicios básicos de vivienda, para los cuales existen renglones y programas específicos de gasto. Por su incidencia en derechos se puede inferir que los recursos de esta función contribuyen en parte al cumplimiento de los Derechos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pese a no haber un propósito explícito para ello.

Figura 3.4: Clasificación Funcional del Gasto Público 2017. (Porcentaje del PIB)



Nota: Otros, incluye a los Poderes y Ramos Autónomos, y los Recursos del Fondo de Estabilización. Fuente: Elaborado con datos de la SHCP, PPEF 2017.

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.

3.4. Clasificación Administrativa del Gasto

El objetivo de esta clasificación es identificar las unidades administrativas a través de las cuales se realiza la asignación, gestión y rendición de los recursos financieros públicos, así como establecer las bases institucionales y sectoriales para la elaboración y análisis de las estadísticas fiscales, organizadas y agregadas, mediante su integración y consolidación (Véase Figura 3.5). Además, permite delimitar con precisión el ámbito de Sector Público de cada orden de gobierno y por ende los alcances de su probable responsabilidad fiscal y cuasi fiscal (CONAC, 2011).

Bajo esta clasificación se identifican los ejecutores de gasto, con ello se puede conocer sus responsabilidades y ver si se acercan al cumplimiento de los objetivos de Derechos Humanos. Esta clasificación permite:

- 1) Establecer con precisión las políticas públicas que corresponden a cada orden de gobierno;
- 2) Distinguir los sectores, subsectores y unidades institucionales a través de los cuales se realiza la provisión de bienes y servicios públicos, la redistribución del ingreso, la inversión pública y la asignación de recursos financieros públicos, mediante el presupuesto;
- 3) Dar seguimiento al ejercicio del Presupuesto de Egresos de cada ente público.
- 4) Posibilita la evaluación del desempeño institucional.
- 5) Consolidar las transacciones financieras de los distintos órdenes de gobierno.

Los criterios de asignación de los recursos están dados a partir de la centralidad o descentralidad y la autonomía de las dependencias, entidades y poderes, por lo tanto, podemos concentrarlos en cinco rubros (CIDE, 2000).

La Administración Pública Centralizada, concentra los recursos que cada dependencia destina al cumplimiento de sus funciones y operaciones como órganos del ejecutivo federal. Excluye las

transferencias que otorga el Gobierno Federal a las entidades paraestatales y a las entidades federativas.

Los Ramos de los Poderes y Órganos Autónomos tienen independencia en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Se les llama Ramos Generales porque no hay un solo ejecutor directo, además que cuya asignación de recursos no corresponde al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio está a cargo de éstas.

El Sector Paraestatal comprende a los organismos descentralizados, las empresas de participación paraestatal mayoritaria, incluyendo a las sociedades nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros, instituciones nacionales de fianzas y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como a los fideicomisos públicos con estructura orgánica.

El Gasto Neto Total ejercido por la Administración Pública Central en 2017 será del 19.8 %, lo que representa 4.7 por ciento del PIB; los ramos autónomos ejecutan el 2.3 por ciento del gasto total lo que representa el 0.6 del PIB; a los ramos generales se les destina más de la mitad de presupuesto, es decir, 55 % y que con respecto al PIB representa un 13.1 por ciento; en tanto las entidades de control presupuestario directo ejercen el 18.3 % del gasto lo que equivale al 4.4 por ciento del PIB; y por último, el gasto de las empresas productivas del Estado es del orden del 17.4 % del total y 4.2 % como porcentaje del PIB (Véase Cuadro 3.2).

3.5. Clasificación Económica del Gasto

Esta clasificación permite conocer en qué gasta el gobierno los recursos de acuerdo a su naturaleza económica, es decir, en gasto corriente y gasto de capital. El objetivo de esta clasificación, es conocer el gasto de operación y de inversión del gobierno que se traduce en el pago de sueldos y salarios, mobiliario, compra o ampliación de activos físicos, etc. Su

importancia radica en determinar el efecto del gasto público en la actividad económica (CIDE, 2000). Esta clasificación permite:

- 1) Observar el grado de cumplimiento de la provisión de bienes y servicios a la sociedad y de la redistribución del ingreso mediante transferencias;
- 2) Medir el aporte de cada ente público a las variables macroeconómicas (producción, valor agregado, consumo, demanda agregada, ahorro, etc.);
- 3) Realizar proyecciones fiscales multianuales y formular la política presupuestaria anual;
- 4) Relacionar en forma directa las transacciones públicas con las cuentas del Sistema de Cuentas Nacionales y las Estadísticas de las Finanzas Públicas;
- 5) Consolidar las transacciones intergubernamentales;
- 6) Medir la elasticidad de la presión tributaria;
- 7) Facilitar la determinación de los resultados económicos y financieros de la Cuenta Económica y la forma de financiamiento del déficit o aplicación del superávit financiero;
- 8) Identificar y analizar la composición de las fuentes de financiamiento, así como el destino de sus aplicaciones financieras (Gobierno de la República, 2011).

La SHCP (2016) define al gasto corriente como una erogación que realiza el sector público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.

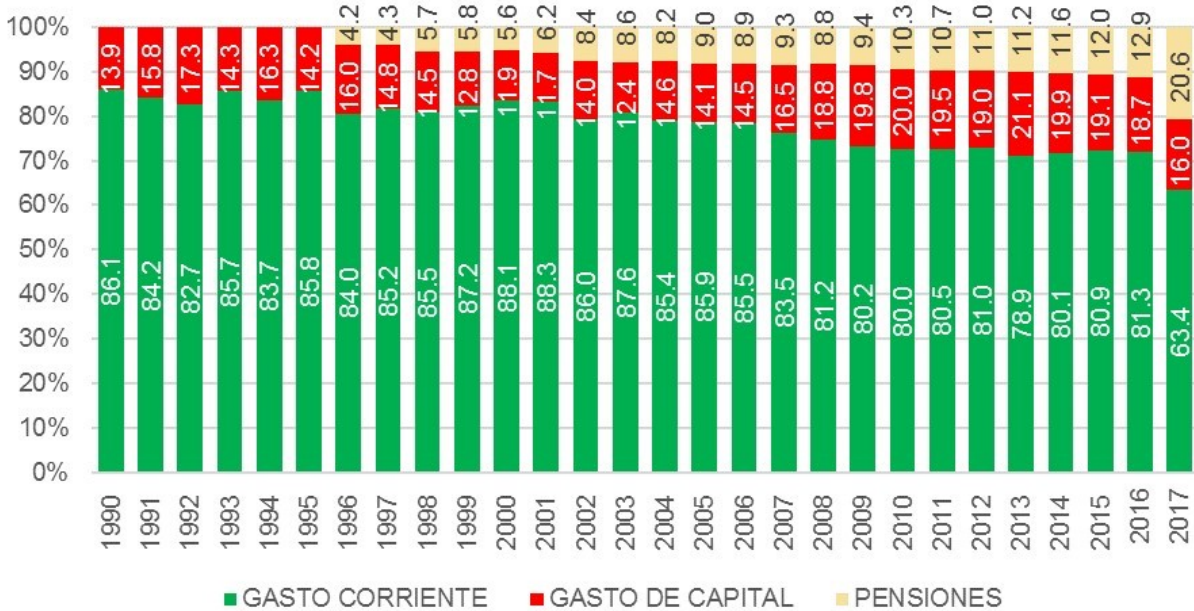
Este tipo de gasto se utiliza para financiar actividades ordinarias o de prestación de servicios de carácter regular y permanente, de conservación y mantenimiento menor. Además, incluye los gastos destinados a la investigación y desarrollo, debido a que no producen beneficios concretos y generalmente no están incorporados en los activos físicos de las dependencias y entidades.

Este gasto se considera de escasa rentabilidad social y económica pues contempla gastos de operación y sueldos, y salarios de administración pública; no obstante, hay que señalar, que no todo rubro de gasto corriente es por sí mismo malo, ineficaz o ineficiente, pues contempla muchos de los gastos relevantes en materia de educación, salud o seguridad pública, así como los gastos normales de operación de la inversión del sector público.

Por otro lado, corresponde al Gasto de Inversión las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación. También se incluye el gasto destinado a cubrir la amortización de la deuda, derivada de la contratación de créditos o financiamientos al Gobierno Federal por instituciones nacionales o extranjeras (Véase Cuadro 3.3).

La composición del gasto entre corriente y de inversión en el total se estima de 63.4% y 16%, respectivamente, en el año 2017. El restante 20.6 % corresponde al pago de pensiones. El gasto total como porcentaje del PIB promedia 21%, el gasto corriente representa en promedio 18%, en tanto otro 3.5 % se destina a actividades de fomento al crecimiento económico. Cabe mencionar que esta composición está influida por el proceso de contracción de la inversión pública, la cual presenta una tendencia a la baja para ubicarse en niveles históricamente bajos.

Figura 3.5: Clasificación Económica del Gasto Público. (Estructura Porcentual)



Fuente: Elaborada con datos de la SHCP, PPEF 2017.

La revisión de las clasificaciones de gasto permite concluir que no hay una definición explícita de atender obligaciones en materia de Derechos Humanos. En todo caso, lo que más se acerca es el cumplimiento de funciones de gobierno como la seguridad o bien la prestación de servicios, por lo que el enfoque de DH no está considerado dentro de los criterios de clasificación de gasto.

3.6. Etapas del Proceso Presupuestario

El proceso presupuestario se define como un sistema de reglas y procedimientos que rige la toma de decisiones en materia presupuestaria, el cual tiene como objetivo final la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El documento central que define el gasto es el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual refleja las prioridades que se busca atender con los recursos públicos; es decir, las erogaciones que se realizarán durante el periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año; además contiene criterios utilizados por las diferentes instancias para decidir el destino de los recursos públicos, así como su importancia para el buen funcionamiento y desarrollo del país.

El PEF detalla el monto y el destino de los recursos públicos que el Gobierno Federal aplicará cada año, buscando siempre un equilibrio entre lo que recibe y lo que se gasta y cumplir con los establecido en el artículo 134^o de la Constitución, que establece que “los recursos económicos que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político administrativos, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para los objetivos a los que estén destinados”.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 26^o establece que “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”. En ese sentido la Ley de Planeación en su artículo segundo determina que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entre otros principios, señala que debe estar basada en los siguientes principios:

- 1) El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural.
- 2) La igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población.

- 3) El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales, políticos y culturales.
- 4) La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo.

Asimismo, de la Ley de Planeación, deriva el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que a su vez es el eje rector de los programas que emanan de él -institucionales, sectoriales, especiales y regionales-, y orienta la coordinación de las tareas del Poder Ejecutivo con las de los Poderes Legislativo y Judicial, y los órdenes de gobierno estatal y municipal.

Para garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos, se requiere administrar correctamente los recursos públicos. Por ello, a través de un proceso presupuestario se determinan las prioridades gubernamentales. La asignación de recursos debe reflejar la importancia relativa de los programas en la estrategia de desarrollo nacional y su consistencia con el avance en el cumplimiento de las metas fijadas en cada objetivo. Por ello, se han implementado mejoras al proceso presupuestario que permiten fortalecer y reflejar el vínculo de los programas presupuestarios con los objetivos de la planeación nacional y estatal; identificar de forma más efectiva el destino final del gasto público; y aplicar distintos instrumentos metodológicos para orientar el quehacer público hacia el logro de resultados. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), señala siete etapas en el proceso presupuestario:

- 1) La planeación en la que se basan todos los programas presupuestarios permite que tengan coherencia y no se desvíen de los grandes objetivos nacionales. Para lograrlo, resulta necesario alinear los objetivos y metas de cada programa presupuestario con los instrumentos de planeación nacional, como son las Metas Nacionales plasmadas en el PND 2013-2018 y los programas derivados del mismo -transversal, sectorial, especial, institucional y regional-.

Figura 3.6: Etapas del Ciclo Presupuestario



Fuente: SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Versión Ciudadana.

El artículo 42 fracción de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH) establece que el Ejecutivo Federal, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), es el responsable de preparar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) y entregarlo a la Cámara de Diputados, para su evaluación y en su caso aprobación. Para la elaboración del PPEF, la SHCP solicita a las dependencias del gobierno integrar su anteproyecto de egresos.

Para la elaboración del anteproyecto de presupuesto las dependencias se deben sujetar a los lineamientos específicos, tema sobre el que ahondaremos más adelante, que publica la SHCP así como con al Plan Nacional de Desarrollo. En de que alguna dependencia no remitiera su anteproyecto a la SHCP ésta no está facultada para formular su proyecto de presupuesto.

En la práctica, las dependencias elaboran los primeros borradores basados en los años anteriores y utilizando supuestos económicos, como lo es la inflación, el aumento en los ingresos públicos, pero principalmente a través de una proyección inercial.

2) El Presidente de la República, participa en la apertura del proceso presupuestario para señalar las prioridades centrales del presupuesto que va a elaborarse, acuerda los topes para el presupuesto total y revisa la propuesta que es enviada a la Cámara de Diputados.

A lo largo de todo el proceso de formulación del presupuesto el liderazgo está en manos de la SHCP y dentro de ella se encuentra la Subsecretaría de Egresos (SE), quien es la responsable de política, la gestión y la planeación presupuestaria, la contabilidad y el gasto en inversión. La SHCP, a través de la SE es quien ejerce el control de todos los aspectos de la formulación y ejecución del presupuesto a lo largo del año y, es quien comunica los topes presupuestarios anuales, negocia las propuestas de presupuesto, autoriza el ejercicio de fondos para gasto corriente y proyectos de inversión y da seguimiento a la ejecución y desempeño del presupuesto, lo cual propicia una influencia formal e informal considerable sobre las decisiones de gasto en el sector público.

La SHCP precisa detalles adicionales por medio de disposiciones y, especialmente, mediante la circular de presupuesto anual.

Figura 3.7: Calendario General del Proceso de Programación y Presupuestación 2017.

| | Abril | | Junio | | Julio | | Agosto | | Septiembre | |
|---|----------|----|-------|----|-------|----|--------|----|------------|--|
| | Quincena | | | | | | | | | |
| | 1a | 1a | 2da | 1a | 2da | 1a | 2da | 1a | 2da | |
| El ejecutivo presenta al Congreso de la Unión las proyecciones macroeconómicas del siguiente ejercicio fiscal | | | | | | | | | | |
| PROGRAMACIÓN | | | | | | | | | | |
| a) Revisión y actualización de estructuras programáticas a entregarse a la Cámara de Diputados | | | | | | | | | | |
| b) Carga de actualización de estructuras programáticas en el Sistema Proceso Integral de Programación y Presupuesto | | | | | | | | | | |
| c) Registro, revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados | | | | | | | | | | |
| CARTERA DE INVERSIÓN | | | | | | | | | | |
| a) Envío de Programas y Proyectos de Inversión en Cartera (Solicitud y actualización) | | | | | | | | | | |
| b) Proyectos de infraestructura Productiva de largo plazo (PIDIREGAS) | | | | | | | | | | |
| PRESUPUESTACIÓN | | | | | | | | | | |
| a) Emisión del Manual de Programación y Presupuesto | | | | | | | | | | |
| b) Regularizable servicios personales | | | | | | | | | | |
| c) Integración del Proyecto del PEF | | | | | | | | | | |
| Presentación al Congreso de la Unión del Proyecto de PEF | | | | | | | | | | |

Fuente: SHCP, Lineamientos para el Proceso de Programación y Presupuestación para el ejercicio fiscal 2017.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 42 fracción I de la LFPyRH, el Ejecutivo, a través de la SHCP, tiene como fecha límite el 1 de abril para entregar a la Cámara de Diputados un documento integrado por los siguientes elementos:

- 1) Los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente;
- 2) Escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo;
- 3) Escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit y;
- 4) Enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

El 30 de junio, el ejecutivo envía a la legislatura la estructura programática y las principales propuestas para el año siguiente, pero no proporciona proyecciones presupuestarias detalladas en este punto del proceso. En el mes de agosto, el Ejecutivo integra el Proyecto de Presupuesto (PPEF), tomando en cuenta –y en su caso modificando– los anteproyectos realizados por parte de las dependencias del gobierno federal, de sus planes y programas para el siguiente año fiscal, y basándose en las referencias de gasto y techos financieros establecidos por la SHCP.

La etapa de planeación y formulación concluye el día 8 de septiembre al momento que —como establece el artículo 42 fracción III de la LFPyRH— la SHCP presenta ante la Cámara de Diputados el Paquete Económico, el cual contiene los siguientes documentos: 1) Los Criterios Generales de Política Económica; 2) Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación; y el 3) Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

3) La Cámara de Diputados, tiene hasta el 15 de noviembre para aprobar el presupuesto. El foro principal para el análisis presupuestario y el debate del mismo es la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. Las deliberaciones legislativas del presupuesto están abiertas al público y son cubiertas en los medios.

La Comisión mantiene audiencias públicas sobre el presupuesto y escucha evidencia de una serie de fuentes como las instituciones académicas, los grupos empresariales, los representantes de los gobiernos locales, las secretarías de estado y la SHCP misma.

Aunque, la Cámara de Diputados tiene la facultad de modificar el proyecto de presupuesto existen algunas limitaciones: No puede cambiar la estructura programática, no puede negar el financiamiento de gastos que el ejecutivo está obligado a hacer legal o constitucionalmente, tales como las transferencias federales o el gasto en fondos y programas sociales y sólo podrá aumentar el gasto si se identifican fuentes adicionales de financiamiento.

Cabe señalar que, al interior de la Cámara de Diputados, los legisladores están organizados en comisiones para llevar a cabo los trabajos de análisis y estudio de las iniciativas y su dictamen. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública es la encargada de la revisión, discusión y aprobación del PEF, además de la emisión de los lineamientos de que regulan la participación de las comisiones ordinarias en el examen y discusión del PEF (Cámara de Diputados, 2012).

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública también es el cuerpo principal de decisión en el proceso de modificación, las cuales se votan dentro de la misma, antes de someter el presupuesto ante el pleno para su aprobación. Las otras comisiones sectoriales sólo tienen la posibilidad de proponer enmiendas a dicha Comisión. El proyecto de decreto presupuestario se lee, debate y aprueba ante el pleno antes del 15 de noviembre, con tiempo suficiente antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal el 1 de enero.

Durante el proceso de análisis distintos agentes económicos y sociales pugnan por obtener mayores recursos, para ello acuden en una primera instancia ante las dependencias del ejecutivo federal y posteriormente acuden a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, así como a las Comisiones Ordinarias respectivas para solicitar mayores recursos.

Anteriormente, una vez enviado el proyecto de presupuesto a la Cámara de Diputados, los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal solían comparecer ante las

Comisiones respectivas de la Cámara de Diputados para buscar allegarse mayores recursos para los programas sustantivos de sus dependencias que habían quedado fuera o con recursos limitados en la negociación previa con la SHCP. Con la LFPyRH esto se limitó drásticamente. Asimismo, la negociación directa de la Cámara con determinados sectores (campo) y entidades federativas y municipios se ha limitado para concentrarla en negociaciones previas e individuales entre estos actores y la SHCP.

El artículo 63 del Reglamento de la LFPyRH establece que ninguna dependencia puede participar directa o indirectamente en el proceso de negociación sin la autorización de la SHCP y SEGOB, y en dado caso que alguna de las mencionadas detecte "que alguna dependencia o entidad realiza trámites, gestiones o actividades de cabildeo . . . directamente o a través de terceros. . . inmediatamente lo harán del conocimiento de la Función Pública" para las sanciones correspondientes.

La OCDE (2009), reconoce que a pesar de que la Cámara de Diputados tiene la facultad de modificar el proyecto de presupuesto existen algunas limitaciones. No puede cambiar la estructura programática; además no puede negar el financiamiento de gastos que el ejecutivo está obligado a hacer legal o constitucionalmente, tales como las transferencias federales o el gasto en fondos y programas sociales. Asimismo, sólo puede aumentar el gasto si se identifican fuentes adicionales de financiamiento. Para lo cual posee la facultad de modificar las proyecciones de ingresos y el precio del petróleo dentro del intervalo de la fórmula establecida en la Reforma Fiscal del 2007 para la obtención de ingresos adicionales. Cualquier modificación debe ubicarse dentro de la regla del presupuesto balanceado.

Como ejemplo, el año 2004 en que los diputados hicieron explícita en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos su facultad para modificar la propuesta del Ejecutivo Federal, se introdujeron modificaciones presupuestarias con las que no estuvo de acuerdo la SHCP, lo que motivó una controversia constitucional que no fue resuelta sino hasta casi un año después, es decir cuando ya se había ejercido el presupuesto controvertido, además de que la resolución no

fue clara ni permitió fijar una posición para los años siguientes. Las modificaciones al presupuesto que motivaron la controversia afectaban solamente al 4.5 % del presupuesto.

Se puede afirmar que el único resultado fue la presión a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública por parte de la SHCP para la aprobación de la iniciativa de ley de presupuesto que vino a acotar la facultad del legislativo.

4) Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados, corresponde a quienes les fueron asignados recursos ejercerlos conforme al calendario determinado para ello.

El ejercicio del presupuesto debe ajustarse al proceso de planeación previamente formulado, por lo que, en el caso de las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal, los recursos no se gastan sólo por gastar lo que les fue aprobado, sino que traen justificación y una lógica detrás que responde a compromisos del Plan Nacional de Desarrollo, del programa sectorial, especial o transversal que corresponde y de la planeación y programación anual.

Bajo el enfoque de la Gestión por Resultados y con la mediación del Presupuesto Basado en Resultados, el control se refiere a ejercer el gasto bajo la premisa del “logro de resultados”, a través de un ejercicio de recursos eficaz y eficiente.

La importancia de esta etapa, es que es en ella se precisan prioridades de actuación, se refleja la concepción de política económica y política social y se establecen los mecanismos bajo lo que la población recibirá servicios de educación, salud y seguridad pública.

5) Para la etapa de seguimiento, se introduce el concepto de Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). El SED es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, con base en indicadores estructurados en una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) que permitan conocer el impacto de los programas y de los proyectos. Gracias al SED se puede tener un seguimiento puntual del avance en los objetivos de cada dependencia. Con ello se asegura que el ejercicio de los recursos ocurra de manera efectiva para lograr los objetivos establecidos, es decir, contar con un Presupuesto basado en Resultados.

6) Posteriormente, se realiza la evaluación, que es el análisis sistemático y objetivo de las políticas públicas y los programas, con el fin de determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Con la finalidad de que las evaluaciones sean verdaderamente objetivas, éstas son realizadas por evaluadores externos expertos en la materia. Para que los hallazgos de las evaluaciones incidan en la mejora de los programas, las instituciones públicas establecen compromisos a través de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM).

7) La Rendición de Cuentas, es la última etapa, en la cual se da cuenta de los resultados del ejercicio de los recursos públicos, además de corregir deficiencias y aplicar sanciones durante y después de la ejecución de los recursos para orientarlos a donde tengan un mayor impacto para los ciudadanos.

3.7. Los Derechos Humanos en la Clasificación y Estructura del Gasto Público

El Sistema Nacional de Planeación Democrática define el proceso mediante el cual se elabora el programa general de gobierno de cada administración con el objetivo de dar cumplimiento a los establecido en la Constitución, incluidos los Derechos Humanos. De las líneas del PND se desprenden los programas que definirán las acciones a seguir, y los programas presupuestarios que darán sustento al ejercicio de gobierno.

Los programas sectoriales y especiales son más específicos que el Plan Nacional de Desarrollo, cada uno de ellos abarca un conjunto de proyectos de acciones de gobierno para los que se requiere recursos presupuestales. De esta manera el proceso de planeación y programación debe de verse reflejado en el presupuesto, de manera que los compromisos, objetivos y prioridades del plan, por lo tanto, los programas cuenten con recursos suficientes para operar y alcanzar sus objetivos.

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. Sólo uno de los documentos que se elaboran anualmente hacen referencia a los Derechos Humanos, las “Consideraciones para el proceso presupuestario”, publicado por el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL).

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 necesariamente se traduce en el cumplimiento integral de las obligaciones establecidas constitucionalmente. Por ejemplo, las acciones de combate a la pobreza, fomento a la competitividad y crecimiento económico vienen a ser medios para el cumplimiento de los derechos.

Un presupuesto comprometido con los DH permitiría un correcto ejercicio del gasto público, al determinar qué instituciones son las responsables y cuál es el gasto destinado al promover, respetar, proteger y garantizar cada uno de los Derechos Humanos. Para ello, desde el diseño, cada etapa del proceso presupuestal debe estar marcada por los compromisos hacia éstos.

“El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos” (Oficina del Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2016). En general el establecimiento del enfoque de derechos debe considerar: La existencia de políticas y programas de desarrollo cuyo objetivo

principal sea la realización de los derechos humanos; que haya un reconocimiento explícito de “titulares de derechos” y de aquello a lo que tienen derecho, así como de los “titulares de deberes” y las obligaciones que les incumben. Igualmente debe haber una voluntad de fortalecer las capacidades para exigir la reivindicación de derechos, como para poder darles cumplimiento.

3.8. Programas Presupuestarios y Derechos Humanos

De acuerdo con la SHCP (2015) en el documento Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, se define como “el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en los programas y presupuestos, al igual que ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos”. (Artículo 2, fracción XXII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria). El PEF se ha comportado de la siguiente forma:

El Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal 2008 consideró 1,574 Pp, que en el transcurso de los años comenzaron a disminuir hasta llegar a 772 Pp en el ejercicio fiscal 2016. La evolución del número de Pp en la Estructura Programática de cada ejercicio fiscal, refleja las fusiones, eliminaciones, re-sectorizaciones de Pp, así como la fusión de dependencias, la desaparición y creación de ramos autónomos, administrativos, Entidades de Control Directo (ECD) y empresas productivas del Estado; como resultado de lo anterior, en el periodo 2008 a 2016, el número de Pp disminuyó en un 51.0%.

La Estructura Programática se compone de categorías, elementos y acciones. Dentro de las categorías se encuentran la Función y Subfunción, el Programa identifica para efectos los programas que establecen las dependencias y entidades para el cumplimiento de sus funciones, políticas y objetivos institucionales, conforme a sus atribuciones.

Por su parte, la Actividad Institucional identifica las acciones de los ejecutores de gasto, vinculadas con las atribuciones legales respectivas. Los Proyectos, establecen las acciones que implican asignaciones presupuestarias para programas y proyectos de inversión registrados en la Cartera. Esto es, aquí se define tanto lo que el gobierno va a hacer, como su sustento presupuestario (Véase Cuadro 3.4).

Ahora bien, partiendo de que los derechos individuales son una obligación omisiva (de no hacer) del Estado, que consiste en el respeto de las libertades del ser humano, en tanto que los derechos colectivos se caracterizan por demandas o exigencias que encauzan la actividad gubernamental, que son derechos que responden a los valores de igualdad y solidaridad, y que tienden a reducir las desigualdades entre los sectores sociales, se puede observar que conforme a la CNDH en México se tienen reconocidos 55 Derechos Humanos.

De este universo, los Derechos Humanos que tienen un programa presupuestario alineado y por lo tanto recursos económicos, suman un total de 30²⁷ (Véase Cuadro 3.6), algunos de ellos pueden tener la incidencia de más de un programa, por ejemplo, el Derecho a la alimentación que tiene tres programas directos, todos de la Secretaría de Desarrollo Social: Programa de Abasto Social de Leche; Programa de Abasto Rural y Prospera.

También se encontró que existen Programas Presupuestarios alineados a los Derechos Humanos; sin embargo, podemos ver que de acuerdo su modalidad se vincula a más de dos Derechos, por ejemplo, destacan los E prestación de servicios y los R Específicos.

La revisión de programas presupuestarios que en su función, subfunción o actividad institucional mencionan explícitamente los Derechos Humanos, arroja que 18 DH tienen

²⁷ La metodología para identificar los programas que están alineados a los Derechos Humanos tiene como base el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 y los derechos que se encuentran en la página de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se realizó un análisis de objetivos, acciones y funciones de los programas presupuestarios, para identificar los que se pueden vincular a los Derechos Humanos. La alineación no significa que los programas y sobre todo sus recursos tuvieron como base la atención de los Derechos Humanos. Los programas, ya se ha señalado, no fueron creados para atender el cumplimiento de los Derechos Humanos, en otras palabras su construcción no atiende los principios de los Derechos Humanos ya que su diseño respondió a demandas ciudadanas o de ofertas que, en gran medida, son clientelares.

programas con Reglas de Operación (modalidad S); 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.

Los Derechos Humanos 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.

Figura 3.8: Derechos Humanos por Modalidad de Programa Presupuestario, Subfunción y Actividad Institucional.

| Ramo Sector | Modalidad Programa Presupuestario | SubFunción | Actividad Institucional |
|---------------------------|---|------------------|--|
| Gobernación | E015 Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres | Derechos Humanos | Derechos humanos y prevención de la discriminación |
| Gobernación | P022 Programa de Derechos Humanos | Derechos Humanos | Derechos humanos y prevención de la discriminación |
| Defensa Nacional | A017 Derechos Humanos | Derechos Humanos | Defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional y la seguridad interior |
| Defensa Nacional | A900 Programa de igualdad entre mujeres y hombres SDN | Derechos Humanos | Defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional y la seguridad interior |
| Defensa Nacional | K014 Otros proyectos de infraestructura social | Derechos Humanos | Equipo e infraestructura militares de calidad |
| Entidades no Sectorizadas | E033 Atención a Víctimas | Derechos Humanos | Atención Integral a Víctimas |
| Entidades no Sectorizadas | M001 Actividades de apoyo administrativo | Derechos Humanos | Servicios de apoyo administrativo |
| Entidades no Sectorizadas | W001 Operaciones ajenas | Derechos Humanos | Atención Integral a Víctimas |
| CNDH | Todos los Programas | Derechos Humanos | Todas las actividades |

Fuente: SHCP, PPEF 2017.

Por otra parte, el estudio de CONEVAL (2016) Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2017, plantea dos objetivos para el presupuesto social: reducir la pobreza, especialmente la extrema y aumentar el acceso efectivo de los derechos sociales.

Los derechos que analiza el documento son: alimentación, educación, medio ambiente sano, no discriminación, salud, seguridad social, trabajo digno y vivienda. A manera de ejemplo, con respecto a los derechos a la alimentación y a la educación, programas como el de Apoyo a la Educación Indígena y PROSPERA Inclusión Social, se clasifican en cada caso de manera distinta. Para la alimentación son ligeramente prioritarios debido a que brindan apoyos para este rubro y contribuyen al acceso a la alimentación y a abatir la desnutrición. Para la educación son fuertemente prioritarios debido a que previenen el rezago educativo y promueven la alfabetización.

En ese sentido, la elaboración del presupuesto y su aprobación por el Congreso de la Unión, tendría que considerar una serie de factores en los que tendrían que incluir a los Derechos Humanos. Como bien señala el CONEVAL, en alguna de sus consideraciones, se requiere fortalecer el presupuesto de programas, en este caso de los que están alineados a los Derechos Humanos.

A partir de la reforma de 2011, se tendría que esperar el cumplimiento a lo mandado; sin embargo, desde la visión presupuestaria no ha sido claro que a lo largo de estos años la elaboración del presupuesto se base en los Derechos Humanos. Lo que prevalece es el enfoque de resultados, el cual está en la LFPyRH.

Ocasionalmente, se hizo un ejercicio de Presupuesto base Cero que sólo legitimó recortes y compactación de programas presupuestarios, pero no reorientó su diseño y evaluación hacia los DH. Por ello, el Senado de la República tiene razón cuando afirma en sus análisis que “es indispensable que los presupuestos se elaboren colocando en el centro del valor público a los derechos humanos y sean éstos los que definan las directrices para los objetivos de gobierno. En estricto sentido, la política con enfoque de derechos humanos debe determinar el presupuesto, y no al revés. El binomio políticas públicas y presupuestos orientadas con los derechos humanos

es fundamental para garantizar el cumplimiento de las obligaciones estatales en la materia” (Salazar, 2014).

Bibliografía

CIDE (2000) *Manual sobre la clasificación administrativa del presupuesto federal en México*. Publicaciones CIDE: Ciudad de México.

Salazar (2014). *La Reforma Constitucional sobre los Derechos Humanos, una Guía Conceptual*. Instituto Belisario Domínguez: México.

Sepúlveda, M. (2014). *Informe de la Relatora Especial sobre la pobreza extrema y los derechos humanos*. Consejo de Derechos Humanos. 26^o Periodo de sesiones. Publicaciones ONU.

Fuentes electrónicas

Cámara de Diputados (2012). Reglamento de la Cámara de Diputados. México. Última reforma pública en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 2012. Recuperado el 10 de agosto de 2016 de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_diputados.htm

CONAC (2010) Clasificación Funcional del Gasto. Recuperado el 10 de agosto de 2016 de: www.conac.gob.mx/consejo.html

CONAC (2011). Clasificación Administrativa. Recuperado el 10 de agosto de 2016 de: www.conac.gob.mx/consejo.html

CONEVAL (2016). Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2017. Recuperado el 8 de septiembre de 2016 de: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informes/Consideraciones/%20Presupuestales%20Presupuestarias%202017.pdf>

Gobierno de la República (2011). Acuerdo por el que se emite la Clasificación Económica de los Ingresos, de los Gastos y del Financiamiento de los Entes Públicos. Recuperado el 5 de agosto de 2016 de: http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_12_001.pdf.

Instituto de investigaciones Jurídicas (1997). Programa Nacional del desarrollo 1995-2000. Recuperado el 5 de agosto de 2016 de: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/341/38.htm?s=iste>

OCDE (2009) Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México. Recuperado el 5 de septiembre de 2016 de: www.oecd.org/mexico/48190152.pdf

Oficina del Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2016) Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Recuperado el 10 de agosto de 2016 de: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

SHCP (2015). Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016. Recuperado el 10 de agosto de 2016 de: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacionprogramacion_16/1_av_PyP_Inv_ene_may_2015.pdf

SHCP (2016). Glosario de términos hacendarios más utilizados en la Administración Pública Federal. Recuperado el 10 de agosto de 2016 de: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/1998/cuenta_publica/Glosario/presentacion.htm

Cuadros y Figuras

Cuadro 3.1: Clasificación Funcional del Gasto Público 2016. (Millones de pesos del 2017)

| Denominación | Millones de pesos |
|--|--------------------------|
| Gasto Programable | 3,726,236.70 |
| Poderes y Entes Autónomos | 100,541.20 |
| Información Nacional Estadística y Geográfica | 7,699.00 |
| Tribunal Federal de Justicia Administrativa | 2,468.60 |
| Poder Ejecutivo Federal | 3,615,527.90 |
| Gobierno | 249,297.90 |
| Justicia | 41,951.50 |
| Coordinación de la Política de Gobierno | 11,756.10 |
| Relaciones Exteriores | 8,015.30 |
| Asuntos Financieros y Hacendarios | 40,880.70 |
| Seguridad Nacional | 94,804.70 |
| Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior | 47,739.60 |
| Otros Servicios Generales | 4,149.90 |
| Desarrollo Social | 2,219,044.60 |
| Protección Ambiental | 28,995.60 |
| Vivienda y Servicios a la Comunidad | 204,863.10 |
| Salud | 540,563.00 |
| Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales | 22,495.30 |
| Educación | 675,176.50 |
| Protección Social | 746,037.20 |
| Otros Asuntos Sociales | 913.9 |
| Desarrollo Económico | 1,132,924.30 |
| Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General | 17,879.10 |
| Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza | 98,377.00 |
| Combustibles y Energía | 776,466.30 |
| Minería, Manufacturas y Construcción | 189.6 |
| Transporte | 100,300.50 |

Estudio sobre Presupuesto y Derechos Humanos

| | |
|---|-----------|
| Comunicaciones | 7,670.60 |
| Turismo | 5,298.30 |
| Ciencia, Tecnología e Innovación | 62,123.70 |
| Otras Industrias y Otros Asuntos Económicos | 64,619.20 |
| Fondos de Estabilización | 14,261.20 |

Fuente: Elaboración con datos de la SHCP, PPEF 2017.

Cuadro 3.2: Clasificación Administrativa del Gasto Público 2017.

| Concepto | PEF-2016 | PPEF-2017 | Diferencia absoluta | Var.% real |
|--|-----------|-----------|---------------------|------------|
| Ramos autónomos | 102,502.6 | 112,292.4 | 9,789.8 | 9.6 |
| Ramos administrativos | 1,153,799 | 958,354 | -195,445.9 | -16.9 |
| Ramos generales | 2,515,218 | 2,659,680 | 144,461.6 | 5.7 |
| Empresas productivas del Estado | 890,753 | 842,746 | -48,007.2 | -5.4 |
| Entidades sujetas a control presupuestario directo | 799,767 | 886,272 | 86,504.9 | 10.8 |
| Gasto neto total | 4,921,754 | 4,837,512 | -84,241.2 | -1.7 |

Fuente: Elaboración con datos de la SHCP, PPEF 2017.

Cuadro 3.3: Gasto Público en clasificación económica 2016.

| Concepto | Millones de pesos |
|----------------------|-------------------|
| Total | 2,868,709.10 |
| Programable | 2,167,400.00 |
| Corriente | 1,640,726.20 |
| Servicios personales | 590,145.40 |
| Directos | 335,473.50 |

Estudio sobre Presupuesto y Derechos Humanos

| | |
|----------------------------|--------------|
| Indirectos | 254,672.00 |
| Otros gastos de operación | 610,085.90 |
| Materiales y suministros | 116,652.40 |
| Servicios generales | 462,593.40 |
| Otras erogaciones | 30,840.20 |
| Subsidios y transferencias | 440,494.80 |
| Capital | 526,673.90 |
| Inversión física | 414,394.50 |
| Directo | 264,930.20 |
| Indirecto | 149,464.30 |
| Otros gastos de capital | 112,279.40 |
| Directo | 107,514.70 |
| Indirecto | 4,764.70 |
| No programable | 701,309.00 |
| Costo financiero | 266,086.60 |
| Participaciones | 415,482.70 |
| Adefas y otros | 19,739.70 |
| Partidas informativas: | n.d. |
| Gasto corriente | 2,331,215.70 |
| Gasto de capital | 537,493.40 |
| Gasto de pensiones | 369,641.80 |

Fuente: SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

Cuadro 3.4: Estructura programática 2016.

| PP en estructura programática 2016 | | | |
|---|---------------------|--|--------------|
| Tipo de Ramo | Con recursos | Sin Recursos aprobados en PEF | Total |

Estudio sobre Presupuesto y Derechos Humanos

| | | | |
|--|-----|----|-----|
| Ramos administrativos y ECD | 557 | 49 | 606 |
| ECD | 38 | 2 | 40 |
| Ramos administrativos | 519 | 47 | 566 |
| | | | |
| Tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa | 3 | | 3 |
| Ramos Generales | 76 | 24 | 100 |
| Empresas productivas del Estado | 44 | 4 | 48 |
| Ramos autónomos | 62 | 1 | 63 |
| INEGI | 6 | 1 | 7 |
| Ramos Generales (Gasto No Programable) | 24 | | 24 |
| | | | |
| Total general | 772 | 79 | 851 |

Fuente: SHCP, Estructura programática a emplear en el proyecto del presupuesto de egresos 2017.

Cuadro 3.5: Derechos Humanos

| Derechos | Civiles y Políticos | DESCA* | Total |
|--------------|---------------------|--------|-------|
| Colectivos | 13 | 24 | 37 |
| Individuales | 16 | 2 | 18 |
| Total | 29 | 26 | 55 |

Fuente: CNDH y PEF 2016.

Estudio sobre Presupuesto y Derechos Humanos

Cuadro 3.6: Derechos Humanos con Programa Presupuestario²⁸

| Derechos | Presupuesto/pesos |
|---|--------------------------|
| Derecho a la inviolabilidad de las Comunicaciones Privadas | \$59, 881,075,079 |
| Derecho a la Propiedad | \$13, 759,220,596 |
| Derecho a la Alimentación | \$68,082,712,286 |
| Derecho a Ciudadanía | \$6, 4444,372,831 |
| Derecho a la Educación | \$758,064,623,944 |
| Derecho a la Identidad y al Libre Desarrollo de la Personalidad | \$6, 444, 372, 831 |
| Derecho a la Igualdad entre Hombres y Mujeres | \$32, 354, 385,969 |
| Derecho a la Igualdad y Prohibición de Discriminación | \$60,348,784,589 |
| Derecho a la Libertad de Expresión | \$17,745,788, 227 |
| Derecho a la Libertad de Imprenta | \$18,178,345,095 |
| Derecho a la Libertad de Trabajo, Profesión, Industria o Comercio | \$4,768,493,235 |
| Derecho a la Libertad de Tránsito y Residencia | \$14,522,372,586 |
| Derecho a la Libertad Religiosa y de Culto | \$12,655,147,475 |
| Derecho a la Protección de Datos Personales | \$9,676,683,351 |
| Derecho a la Salud | \$235,207,185,250 |
| Derecho a la Seguridad Social | \$566,283,652,921 |
| Derecho a la Vivienda | \$23,742,283,594 |
| Derecho al Agua y Saneamiento | \$42,650,552,932 |
| Derecho al Medio Ambiente Sano | \$50,180,122,305 |
| Derecho al Trabajo | \$20,125,347,711 |
| Derecho de Acceso a la Cultura | \$27,533,056,235 |
| Derecho de Acceso a la Cultura Física y al Deporte | \$15,422,559,039 |
| Derecho de Acceso a la Información | \$2,367,335,601 |

²⁸ Los programas presupuestarios son la categoría programática que permite organizar las asignaciones de recursos para el cumplimiento de sus objetivos. De acuerdo a la Secretaría de Hacienda, se clasifican con base a la modalidad, por ejemplo se encuentran los programa de Modalidad S (subsidios), E (prestación de Servicios Públicos), R (específicos). Véase Clasificación de Programas Presupuestarios, del Manual de Programación y Presupuesto 2016.

Estudio sobre Presupuesto y Derechos Humanos

| | |
|---|----------------------------|
| Derecho a de Acceso a la Justicia | \$47,601,940,132 |
| Derechos Agrarios | \$81,350,528,683 |
| Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes | \$99,381,744,835 |
| Derecho de las Personas Adultas Mayores | \$55,236,765,132 |
| Derecho de las Personas con Discapacidad | \$12,648,473,650 |
| Derechos de las Personas Migrantes | \$15,548,473,650 |
| Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas | \$66,454,908,687 |
| Total General | \$2,470,823,620,337 |

Fuente: CNDH y PEF 2016.

Cuadro 3.7: Derechos Humanos, Modalidad de Programas Presupuestarios

| Modalidad de Programa Presupuestario | Derechos Humanos vinculados |
|--|-----------------------------|
| A Funciones de las Fuerzas Armadas | 4 |
| B Provisión de Bienes Públicos | 3 |
| E Prestación de Servicios Públicos | 27 |
| F Promoción y Fomento | 1 |
| G Regulación y Supervisión | 8 |
| I Gasto Federalizado | 2 |
| J Pensiones y Jubilaciones | 2 |
| K Proyectos de Inversión | 4 |
| M Apoyo al Proceso Presupuestario | 2 |
| N Desastres Naturales | 2 |
| O Apoyo a la Función Pública y al Mejoramiento de la Gestión | 2 |
| P Planeación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas | 7 |
| R Específicos | 24 |
| S Sujeto a Reglas de Operación | 19 |
| SIN MOD | 12 |
| T Aportaciones a la Seguridad Social | 2 |
| U Otros Subsidios | 8 |
| Gasto Federalizado Educación (Ramo 33) | 8 |

Fuente: CNDH y PEF 2016.

Estudio sobre Presupuesto y Derechos Humanos

Cuadro 3.8: Derechos Humanos sin Programa Presupuestario

| Derechos | Presupuesto/pesos |
|--|-------------------|
| Derecho a la Reparación del Daño | \$18,004,648,537 |
| Derecho a la Reparación por Violaciones a los Derechos Humanos | \$18,394,991,994 |
| Derecho a la Verdad | \$31,963,143,572 |
| Derecho a la Inviolabilidad del Domicilio | \$34,025,434,235 |
| Derecho a la Igualdad ante la Ley | \$26,179,622,611 |
| Derecho a la Integridad y Seguridad Personal | \$72,847,396,042 |
| Derecho a la Retroactividad de la Ley | \$30,934,947,223 |
| Derecho a la Libertad de Asociación, Reunión y Manifestación | \$12,655,147,475 |
| Derecho a la Libertad de Expresión | \$12,630,639,270 |
| Derecho a la Libertad de la Persona | \$31,192,776,604 |
| Derecho a la Reparación Integral y a la Máxima Protección | \$18,517,180,052 |
| Derecho a la Seguridad Jurídica en Materia de Detención | \$22,118,603,481 |
| Derecho a la Seguridad Jurídica para los Procesos en Materia Penal | \$31,613,390,914 |
| Derecho al Principio de Legalidad | \$10,938,264,242 |
| Derecho de Audiencia y debido Proceso Legal | \$23,017,258,541 |
| Derecho de la Víctima u Ofendidos | \$31,604,618,661 |
| Derecho de Petición | \$1,391,002,845 |
| Derechos a la Vida | \$42,006,942,125 |
| Derechos relacionados con la Desaparición de Personas | \$36,139,450,625 |
| Derechos relativos al Programa contra la Trata de Personas | \$33,457,354,381 |
| Derechos Relativos al Programa de Agravios de Periodistas y Defensores de Derechos Humanos | \$34,759,901,320 |
| Derechos Sexuales y Reproductivos | \$117,354,104,995 |
| Seguridad Jurídica en las Detenciones ante la Autoridad Judicial | \$31,604,618,661 |
| Seguridad Jurídica en los Juicios Penales | \$31,758,928,868 |
| Seguridad Jurídica respecto a la Imposición de Sanciones y Multas | \$18,731,085,512 |
| Total General | \$773,841,452,787 |

Fuente: CNDH y PEF 2016.

Como ya se señaló, de acuerdo a la metodología utilizada se identificaron Derechos Humanos que no tienen programas presupuestarios alineados. A manera de ejemplo, el Derecho Libertad de Conciencia no cuenta con programa y por tanto sin recursos específicos, además es muy complicado tratar de asociar un programa o dependencia que se responsabilice de su cumplimiento.

Cuadro 3.9: Derechos Humanos-Presupuestarios con Reglas de Operación

| Derechos Humanos | Número de programas presupuestarios con Reglas de Anticipación |
|---|---|
| Derecho a la Igualdad entre Hombres y Mujeres | 1 |
| Derecho a la Libertad de Trabajo, Profesión, Industria y Comercio | 1 |
| Derecho a la Educación | 14 |
| Derecho a la Salud | 8 |
| Derecho a la Vivienda | 6 |
| Derecho al Agua y Saneamiento | 3 |
| Derecho a la Alimentación | 4 |
| Derecho a un medio Ambiente Sano | 6 |
| Derecho a los Pueblos y Comunidades Indígenas | 3 |
| Derecho Agrarios | 6 |
| Derecho a la Cultura | 1 |
| Derecho a la Cultura Física y al Deporte | 1 |
| Derecho al Trabajo | 4 |
| Derecho a la Seguridad Social | 1 |
| Derecho de las Niñas, Niños y Adolescentes | 4 |
| Derecho de las Personas con Discapacidad | 1 |
| Derecho de las Personas Adultas Mayores | 1 |
| Derecho de las Personas Migrantes | 2 |
| Total | 67 |

Fuente: CNDH y Reglas de Operación de Programas Presupuestarios.

El análisis arrojó que 18 de los Derechos Humanos tienen programas con Reglas de Operación (modalidad S), se trata de programas que entregan subsidios a su población beneficiaria y que éstos deben de cumplir con los requisitos que establecen las Reglas. Por ejemplo están los siguientes programas: 1) PROSPERA Programa de Inclusión Social; 2) Programa IMSS-PROSPERA;

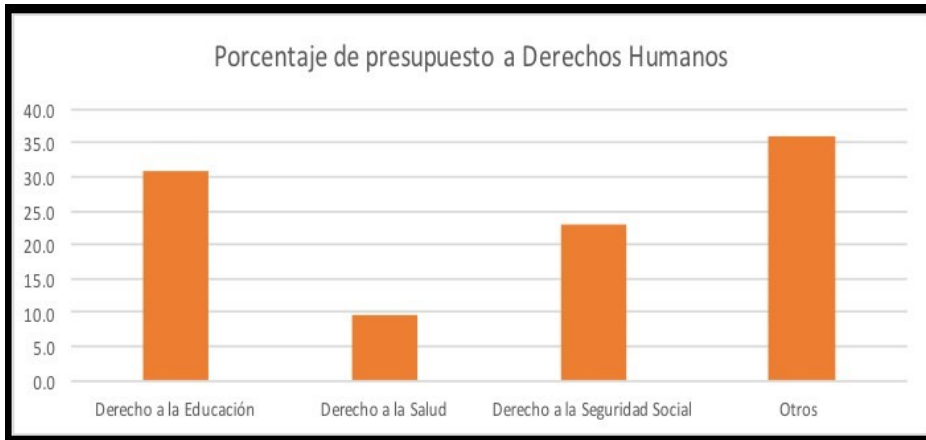
- 3) Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.; 4) Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA);
- 5) Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas

Estudio sobre Presupuesto y Derechos Humanos

Figura 3.9

| | |
|------|---|
| 55 | Derechos Humanos identificados en la Comisión Nacional de Derechos Humanos* |
| 38 | Derechos son Colectivos |
| 17 | Derechos son individuales |
| 30 | Derechos Humanos tienen Programa Presupuestario Alineado |
| 25 | Derechos Humanos No tienen Programa Presupuestario Alineado |
| 67 | Programas Presupuestarios Alineados a los Derechos Humanos cuentan con Reglas de Operación |
| 3 | Programas Presupuestarios concentran 63 por ciento del presupuesto total por Ramo Administrativo |
| 1574 | Programas Presupuestarios con recursos, existían en 2008 |
| 772 | Programas Presupuestarios con recursos existen en 2016 |
| 8 | Programas Presupuestarios tienen como subfunción Derechos Humanos en el Proyectos de presupuesto 2017 |
| 233 | Programas y Acciones de Desarrollo Social de nivel federal detectados por CONEVAL |
| 3788 | Programas y Acciones de Desarrollo Social de nivel estatal detectados por CONEVAL |
| 2730 | Programas y acciones de Desarrollo Social de Nivel municipal detectados por CONEVAL |

Figura 3.10



Estudio sobre Presupuesto y Derechos Humanos

Figura 3.11

ANEXO 1 DEL PROYECTO PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2017 (MILLONES DE PESOS DEL 2017).

| GASTO NETO TOTAL | | 4,921,754 | 4,837,512 | -84,241.2 | -1.7 |
|---|-------------------|-------------------|---------------------|-------------|------|
| Concepto | PEF-2016 | PPEF 2017 | Diferencia Absoluta | Var. % Real | |
| A: RAMOS AUTÓNOMOS | 102,502.67 | 112,292.49 | 9,789.8 | 9.6 | |
| Gasto Programable | | | | | |
| 1 Poder Legislativo | 14,568.94 | 15,088.51 | 519.57 | 3.6 | |
| Cámara de Senadores | 4,568.52 | 4,761.74 | 193.22 | 4.2 | |
| Cámara de Diputados | 7,809.96 | 8,051.00 | 241.04 | 3.1 | |
| Auditoría Superior de la Federación | 2,190.46 | 2,275.77 | 85.31 | 3.9 | |
| 3 Poder Judicial | 65,724.62 | 75,477.23 | 9,752.61 | 14.8 | |
| Suprema Corte de Justicia de la Nación | 5,256.10 | 5,488.05 | 231.95 | 4.4 | |
| Consejo de la Judicatura Federal | 57,723.77 | 66,863.90 | 9,140.13 | 15.8 | |
| Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación | 2,744.75 | 3,125.28 | 380.53 | 13.9 | |
| 22 Instituto Nacional Electoral ^{1/} | 15,986.65 | 15,371.18 | -615.48 | -3.8 | |
| 35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos | 1,598.20 | 1,728.57 | 130.36 | 8.2 | |
| 41 Comisión Federal de Competencia Económica | 493.90 | 537.24 | 43.34 | 8.8 | |
| 42 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación | 1,095.13 | 1,153.90 | 58.77 | 5.4 | |
| 43 Instituto Federal de Telecomunicaciones | 2,066.28 | 1,980.00 | -86.28 | -4.2 | |
| 44 Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos | 968.94 | 955.86 | -13.08 | -1.4 | |
| RAMO: 40 INFORMACIÓN NACIONAL ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA | | 0.00 | 0.00 | | |
| Instituto Nacional de Estadística y Geografía | 7,979.48 | 7,290.70 | -688.78 | -8.6 | |
| RAMO: 32 TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA | | | | | |
| Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa | 2,528.60 | 2,554.78 | 26.18 | 1.0 | |
| RAMO EN PROCESO DE CREACIÓN | | | | | |
| Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social ¹ | 0.00 | 0.00 | 0.00 | | |

Estudio sobre Presupuesto y Derechos Humanos

Figura 3.12

| Concepto | PEF 2016 | PPEF 2017 | Diferencia Absoluta | Var. % Real |
|--|------------------|------------|---------------------|--------------|
| B: RAMOS ADMINISTRATIVOS | 1,153,799 | 958,354 | -195,445.9 | -16.9 |
| Gasto Programable | | | | |
| 2 Presidencia de la República | 1,986.37 | 1,819.59 | -166.78 | -8.4 |
| 4 Gobernación ^{3/} | 69,708.65 | 58,159.07 | -11,549.58 | -16.6 |
| 5 Relaciones Exteriores | 8,101.38 | 7,718.22 | -383.16 | -4.7 |
| 6 Hacienda y Crédito Público | 29,447.09 | 26,121.18 | -3,325.92 | -11.3 |
| 7 Defensa Nacional | 74,645.18 | 69,407.97 | -5,237.21 | -7.0 |
| 8 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación | 87,638.54 | 62,158.11 | -25,480.43 | -29.1 |
| 9 Comunicaciones y Transportes | 108,704.76 | 77,723.33 | -30,981.42 | -28.5 |
| 10 Economía | 15,234.79 | 9,524.56 | -5,710.22 | -37.5 |
| 11 Educación Pública | 313,027.83 | 265,704.19 | -47,323.65 | -15.1 |
| 12 Salud | 136,598.68 | 121,817.53 | -14,781.15 | -10.8 |
| 13 Marina | 28,309.26 | 26,336.89 | -1,972.37 | -7.0 |
| 14 Trabajo y Previsión Social | 4,519.87 | 3,536.13 | -983.74 | -21.8 |
| 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano | 26,462.30 | 15,968.90 | -10,493.40 | -39.7 |
| 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales | 57,618.54 | 35,978.61 | -21,639.93 | -37.6 |
| 17 Procuraduría General de la República | 17,014.35 | 15,897.46 | -1,116.89 | -6.6 |
| 18 Energía | 2,901.04 | 2,361.61 | -539.43 | -18.6 |
| 20 Desarrollo Social | 112,996.60 | 105,287.40 | -7,709.20 | -6.8 |
| 21 Turismo | 5,384.16 | 3,497.46 | -1,886.70 | -35.0 |
| 27 Función Pública | 1,339.97 | 1,227.39 | -112.58 | -8.4 |
| 31 Tribunales Agrarios | 910.26 | 882.21 | -28.06 | -3.1 |
| 37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal | 121.35 | 121.33 | -0.02 | -0.0 |
| 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología | 35,137.39 | 26,963.51 | -8,173.88 | -23.3 |
| 45 Comisión Reguladora de Energía | 382.26 | 339.99 | -42.27 | -11.1 |
| 46 Comisión Nacional de Hidrocarburos | 330.61 | 290.01 | -40.59 | -12.3 |
| 47 Entidades no Sectorizadas | 15,278.20 | 8,582.89 | -6,695.31 | -43.8 |
| 48 Cultura | | 10,928.02 | 10,928.02 | |

Estudio sobre Presupuesto y Derechos Humanos

Figura 3.13

| Concepto | PEF-2016 | PPEF 2017 | Diferencia Absoluta | Var. % Real |
|---|------------------|------------------|---------------------|-------------|
| C: RAMOS GENERALES | 2,515,218 | 2,659,680 | 144,461.6 | 5.7 |
| Gasto Programable | | | | |
| 19 Aportaciones a Seguridad Social | 572,036.48 | 642,744.21 | 70,707.73 | 12.4 |
| 23 Provisiones Salariales y Económicas | 146,358.12 | 93,606.22 | -52,751.90 | -36.0 |
| 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos | 51,836.62 | 51,251.05 | -585.57 | -1.1 |
| 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios | 636,711.08 | 650,571.77 | 13,860.68 | 2.2 |
| Gasto No Programable | | | | |
| 24 Deuda Pública | 369,205.60 | 414,002.80 | 44,797.20 | 12.1 |
| 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios | 701,241.67 | 738,548.73 | 37,307.06 | 5.3 |
| 29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero | | | | |
| 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores | 16,580.47 | 33,106.20 | 16,525.73 | 99.7 |
| 34 Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca | 21,248.10 | 35,848.80 | 14,600.71 | 68.7 |

| Concepto | PEF-2016 | PPEF 2017 | Diferencia Absoluta | Var. % Real |
|--|----------------|----------------|---------------------|-------------|
| D: ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO | 799,767 | 886,272 | 86,504.9 | 10.8 |
| Gasto Programable | | | | |
| GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado | 237,535.8 | 263,589.30 | 26,053.54 | 11.0 |
| GYR Instituto Mexicano del Seguro Social | 562,360.4 | 622,682.56 | 60,322.19 | 10.7 |

| Concepto | PEF-2016 | PPEF 2017 | Diferencia Absoluta | Var. % Real |
|--|----------------|----------------|---------------------|-------------|
| E: EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO | 890,753 | 842,746 | -48,007.2 | -5.4 |
| Gasto Programable | | | | |
| TYT Petróleos Mexicanos (Consolidado) | 494,132.7 | 391,946.17 | -102,186.57 | -20.7 |
| TVV Comisión Federal de Electricidad | 309,378.4 | 332,453.99 | 23,075.56 | 7.5 |
| Gasto No Programable | | | | |
| Costo Financiero, que se distribuye para erogaciones de: | 87,242.2 | 118,346.02 | 31,103.78 | 35.7 |
| TYT Petróleos Mexicanos (Consolidado) | 71,574.0 | 100,224.00 | 28,649.97 | 40.0 |
| TVV Comisión Federal de Electricidad | 15,668.2 | 18,122.02 | 2,453.81 | 15.7 |

Fuente: Elaborado con cifras del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017.

Capítulo 4.

El proceso presupuestal y los Derechos Humanos: retos y obstáculos.

Como se mencionó anteriormente, existe una regulación que rige desde la planeación hasta la evaluación y rendición de cuentas del presupuesto público. El proceso considera siete etapas para el ejercicio del gasto: planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas (véase Anexo 1).

Es importante ver si en cada una de estas etapas, las disposiciones vigentes, los mecanismos de asignación o los actores mismos retoman el enfoque de derechos; que debe de cubrir desde el Plan Nacional de Desarrollo, donde se establecen las líneas generales de actuación del gobierno federal, hasta los programas con sus respectivos presupuestos. Si esto es así, la definición de las políticas públicas debe expresar el cumplimiento de DH, tanto en sus objetivos como en sus acciones y alcances.

La Guía Conceptual sobre la Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República señala que bajo el enfoque de Derechos Humanos y, en este caso, a partir de la reforma constitucional de 2011, toda política pública debe asumir que las autoridades están obligadas a proteger, promover, respetar y garantizar los DH de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, ello hace necesario identificar las necesidades institucionales y las fuentes de recursos requeridas para poder atender la amplia gama de responsabilidades que se desprenden de la reforma. Igualmente, se obliga también a considerar que si no existe una estructura institucional adecuada o si los recursos presupuestales son insuficientes, entonces se debe organizar un proceso mediante el cual se llevará a cabo el cambio institucional y se

captarán los recursos que darán sustento financiero al cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos.

Los principios y lineamientos que rigen la asignación presupuestal gubernamental en materia de DH son los siguientes: los recursos deben asegurar la satisfacción de niveles básicos de los derechos; el uso máximo de recursos disponibles; la progresividad y el no retroceso; no discriminación e igualdad; transversalidad e integridad; transparencia y rendición de cuentas y, la participación ciudadana en las fases del proceso presupuestal y las políticas públicas.

De este modo, la elaboración del presupuesto con enfoque de derechos humanos implica: 1) reflejar políticas públicas que contengan dicho enfoque a lo largo del ciclo presupuestario; 2) generación de indicadores de gestión y una estructura presupuestaria con información desagregada; y 3) monitorear el avance en la realización de los DH por medio de indicadores de resultados y de impacto dentro de la estructura presupuestaria.

Por tanto, la perspectiva de Derechos Humanos exige que el presupuesto abarque el monto y la distribución pertinente de recursos para su cumplimiento; así como resultados e impactos claros del ejercicio de recursos para garantizar a la población el acceso a los derechos humanos, con el fin de cerrar las brechas entre el estado actual de cumplimiento y el pleno ejercicio de los mismos. (Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2010).

El reto del enfoque de derechos es que se genere la capacidad y la voluntad política para impulsar un ejercicio que invierta los pasos con los que se construyen las previsiones de ingreso y gasto de la Hacienda Pública. Sin duda, ello no quiere decir que de inmediato se podría contar con la suficiencia de recursos, pero lo que sí se puede establecer es una ruta de crecimiento y generación de ingresos que permita gradualmente alcanzar la capacidad institucional y la fortaleza presupuestal para cumplir con las obligaciones en materia de derechos. Ello también implica revisar y adecuar las prioridades de política pública poniendo en el centro los Derechos Humanos.

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.

En México, el proceso primero define el ingreso y con ello establece un techo presupuestal; de ahí se divide, para distribuir el gasto entre distintas obligaciones y compromisos sin que haya mecanismo alguno que permita al menos definir una ruta de crecimiento de los ingresos acorde con las necesidades de financiamiento de un gasto capaz de sostener el cumplimiento de las obligaciones constitucionales en materia de DH. Por otra parte, en el marco de lo que ha sido la política macroeconómica y sus prioridades, definir el presupuesto a partir del ingreso favorece el control del techo del gasto, lo cual le da un mayor margen de negociación y control a la autoridad hacendaria.

La misma Constitución, en su artículo 74^o, fracción IV, establece la facultad de la Cámara de Diputados para aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación ". . . una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo".

En el mismo sentido, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH) señala que toda propuesta de aumento de gasto deberá acompañarse de la propuesta de ingresos –exceptuando financiamiento– que le dé sustento. De este modo, el manejo presupuestal siempre parte del nivel de ingreso estimado y debe contribuir a las metas de balance presupuestario.

En lo que respecta a las decisiones de gasto, el proceso presupuestario sigue un ciclo que inicia condicionado por ese techo, pero incluso 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.

El ciclo presupuestario es coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). De acuerdo con el Artículo 6^o de la LFPyRH, el Ejecutivo Federal a través de dicha Secretaría está a cargo de programar, presupuestar, evaluar y controlar el gasto; la Función Pública vigilará el cumplimiento de esta disposición. Asimismo, los Poderes Legislativo y Judicial deberán coordinarse con la SHCP para la programación y presupuestación de su gasto, en tanto que el

control y evaluación serán responsabilidad de los órganos competentes que determinen sus respectivas leyes orgánicas.

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 documento²⁹ 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. Se trata de cumplir con objetivos puntuales de logros, con metas e indicadores, pero no con un cumplimiento en términos de garantizar un derecho. 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

²⁹ Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42° de la LFPyRH.

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; a su vez, como se señaló, los operadores de los programas requieren cumplir con metas e indicadores, aspirando a tener una buena calificación de desempeño de sus programas.

Los criterios de negociación del presupuesto son estrictamente financieros pues no se opera con el objetivo de cumplir un DH, se opera para cumplir con indicadores (de desempeño, de resultados o presupuestales), para registrar avances en la ejecución de acciones o bien en el logro de los objetivos particulares de los programas. 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.

Cabe mencionar que en este tipo de negociación las personas son metas de atención y de cobertura, no titulares de Derecho, de ahí que la valoración cuantitativa pese más que cualquier otra consideración incluyendo la de derechos.

El proceso concreto de evaluación y negociación de recursos 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 que más bien se plantea en términos de “pesos y centavos” y en todo caso del peso e imagen de los programas para así justificar el mantener o acrecentar recursos.

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.

Esta etapa agrega infinidad de intereses, muchos de ellos legítimos e incluso cercanos a la consecución de los derechos humanos; hay temas de educación, salud, alimentación, entre otros; pero las demandas presupuestales parten, ante todo, de la inercia presupuestal, se demandan recursos en función de lo asignado el año anterior o se justifican incrementos dada la necesidad de ampliar la cobertura de servicios o bienes públicos a determinados grupos poblacionales, o bien para atender necesidades específicas o, incluso, para enfrentar alguna coyuntura electoral.

A las comisiones se acercan gobernadores, presidentes municipales e incluso -pese a la prohibición de ley- funcionarios del gobierno federal. Todos ellos presentan justificaciones para ampliar los recursos y mejorar las asignaciones a programas y proyectos bajo su responsabilidad. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública se ve sometida a todo tipo de presiones desde la misma SHCP, como las de los partidos políticos.

No obstante, otra vez el principal actor interesado es la SHCP, quien está presente en toda la discusión cameral y trabaja con las secretarías técnicas de las comisiones instruyendo (o recomendando) qué modificaciones aceptar en la asignación del presupuesto. Pese a la presencia de grupos de presión o aún con la existencia de demandas legítimas, las propuestas de las comisiones y de diputados en lo particular, son recogidas, pero finalmente “filtradas” por la autoridad hacendaria de manera directa o a través de sus legisladores afines.

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 plasmado en el proyecto de presupuesto.

Además, en este marco, pese a estar prohibido por la LFPyRH, los titulares de las dependencias federales piden a los diputados modificaciones a favor de su sector, participan en alguna reunión “para defender lo que ya negociaron y acordaron previamente con la SHCP”, mientras que sus directores están presentes en las comisiones respectivas para cuidar lo que ya se tiene y de ser posible obtener mayores recursos. Lo mismo ocurre con los gobernadores y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, lo cual en los hechos refleja una verdadera y anual “disputa por la nación”.

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.

Llama la atención que, pese a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, los mismos diputados en general no manejen el lenguaje de derechos. Por ejemplo, dado el enfoque de la Ley General de Desarrollo Social, se defienden por ejemplo, los recursos para la educación, la salud, la lucha contra la pobreza y se mencionan los derechos sociales, pero la argumentación central no parte de las obligaciones constitucionales en materia de derechos humanos, sino más bien se discute si el recurso es similar o no al del ejercicio anterior, si alcanza o no para determinada cobertura, si el recurso asignado es insuficiente conforme a la especificidad de cada programa, si se garantiza la continuidad de un programa o la conclusión de una obra, si es un compromiso de algún orden de gobierno con la población, o bien si incide en una estrategia o acción de gobierno que requiere de la concurrencia de recursos de diferentes dependencias federales o gobiernos locales, pero no se plantea cuál es el monto de recursos necesario para cumplir con el Derecho ni se plantea, en todo caso, cuál es la mejor ruta para alcanzarlos sin afectar el cumplimiento de otros Derechos.

Dicha reforma no ha permeado en el cuerpo institucional y político encargado de la toma de decisión presupuestal. En todo caso, por su peso, relevancia y facultades, le tocaría a la SHCP

velar porque el enfoque de Derechos plasmado en la Constitución y en el PND 2013-2018, se tradujera en recursos y acciones encaminados a garantizar los derechos humanos. Pero su prioridad no es esa, sino más bien garantizar los recursos para financiar el gasto apegado a programas de gobierno y no el de proveer recursos para que el Estado mexicano respete, proteja, promueva y garantice el cumplimiento de los derechos humanos a toda la población.

Incluso el ejercicio mismo del gasto que hoy se encuentra más regulado, busca cumplir con los objetivos particulares de cada partida, programa y ramo presupuestal, sujeto a objetivos, metas e indicadores; el ejercicio presupuestal escasamente se hace cargo de cómo sus acciones contribuyen a la concreción de un derecho, incluso las personas beneficiadas por los programas son más bien consideradas como indicadores y metas del ejercicio presupuestal. Las justificaciones y negociaciones a lo largo del ejercicio, así como la diligencia con que la SHCP va liberando recursos se basa en criterios financieros y, por lo mismo, no hace alusión al cumplimiento de derechos humanos.

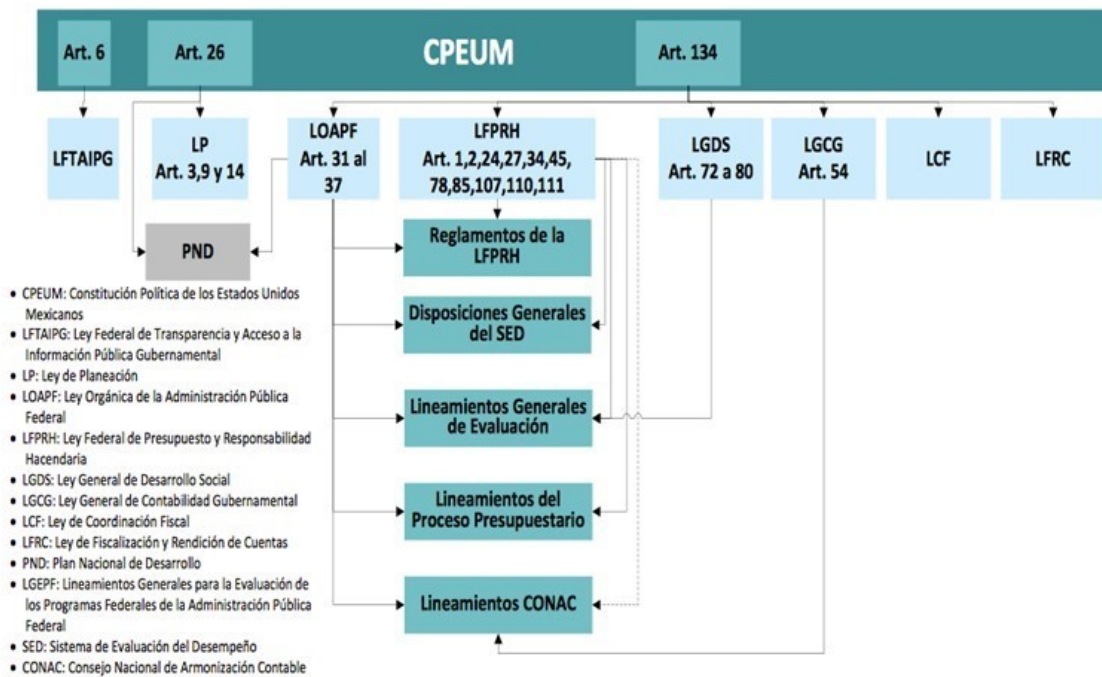
4.1. Proceso presupuestario, evaluación, transparencia y rendición de cuentas

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece la obligación de evaluar los programas considerando el resultado alcanzado. Se trata de organizar el proceso de planeación, programación y presupuestación, de manera óptima para el ejercicio de los recursos públicos mejorando la transparencia y la rendición de cuentas oportuna y sencilla frente a los ciudadanos.

En este sentido 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. Esto requiere de la definición de indicadores estratégicos que permitan verificar cómo funcionan los programas y qué resultados logran. Conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, son los resultados los que se deben tomar en cuenta para la programación y presupuestación del gasto público. Este Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) están

sustentados por un marco jurídico que va desde el orden constitucional y una serie de leyes, hasta el PND (Véase la figura 4.1).

Figura 4.1: Marco jurídico del PbR y del SED.



Fuente: SHCP (2016). Guía para el diseño de Matriz para Indicadores de Resultados.

La LFPyRH define en su artículo 2º al sistema de evaluación y desempeño como:

El conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.

El artículo 25º establece que la programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con apoyo, entre otros elementos, de la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño. El artículo 27º señala que la estructura programática aprobada por la Secretaría facilitará la vinculación de la programación

de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas y contendrá como mínimo los elementos, que comprenderán la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño.

A su vez, los indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado, en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Como se puede apreciar, 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.

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 en su artículo 28^o establece que los programas tendrán una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), la cual se ha constituido en el instrumento de seguimiento de la SHCP. La MIR está integrada por objetivos, indicadores y metas que plasman en una matriz de cuatro por cuatro (para mayor información de la estructura de la MIR. Véase el Anexo 2).

La MIR es la herramienta, pero a nivel conceptual es necesario definir que hay una prioridad de derechos para poder revisar los resultados a la luz de ello y no sólo en términos de una eficaz y eficiente entrega de bienes y servicios.

El artículo 78^o de la LFP establece que las instituciones, o las entidades, a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector, deberán realizar una evaluación de resultados de los programas sujetos a reglas de operación, por conducto de expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas. Las evaluaciones se realizarán conforme al programa anual que al efecto se establezca. Las dependencias y entidades deberán reportar el resultado de las evaluaciones en los informes trimestrales que correspondan.

A partir de lo establecido en la LFPyRH, la Gestión para Resultados, el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación de Desempeño, conforman las herramientas que orientan el quehacer público hacia la obtención de resultados. Con este esquema se busca una

mayor correspondencia entre la planeación y el presupuesto, así como entre la ejecución del gasto y la evaluación de sus resultados. La planeación, la programación y la presupuestación, el seguimiento y la evaluación se concentran así en los resultados esperados y obtenidos. Estos resultados se determinan en función de la especificidad de cada programa, por lo que no hay criterios en términos de si los programas y su ejecución se acercan al cumplimiento de un derecho.

El Presupuesto basado en Resultados consiste en un conjunto de herramientas y acciones que mejora las decisiones presupuestarias incorporando sistemáticamente la información sobre el logro de resultados en la toma de decisiones, lo cual mejora la calidad del gasto. De este modo, bajo el PbR se conduce el proceso presupuestal hacia la obtención de resultados considerando indicadores de desempeño, para reasignar recursos conforme la información que arroje la evaluación de los resultados. La SHCP (2016) señala que:

El PbR es un proceso basado en consideraciones objetivas sobre los resultados esperados y alcanzados para la asignación de recursos, con la finalidad de fortalecer la calidad del diseño y gestión de las políticas, programas públicos y desempeño institucional, cuyo aporte sea decisivo para generar las condiciones sociales, económicas y ambientales para el desarrollo nacional sustentable; en otras palabras, el PbR busca elevar la cobertura y la calidad de los bienes y servicios públicos, cuidando la asignación de recursos particularmente a los que sean prioritarios y estratégicos para obtener los resultados esperados.

El Sistema de Evaluación del Desempeño es el método con el que se realiza el seguimiento y la evaluación sistemática de los programas bajo la óptica de los resultados. En este marco, la evaluación es entendida como el análisis sistemático y objetivo de los programas federales a fin de determinar o probar la pertinencia de los mismos, valorar sus objetivos y metas, así como conocer su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad. Para cumplir con lo anterior, la SHCP y el CONEVAL, en el ámbito de sus respectivas competencias, emiten los lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.

En la evaluación externa de los programas presupuestarios³⁰ existen distintos tipos que se eligen de acuerdo a la etapa en que se encuentren y los que se quiera conocer por parte de las instancias involucradas, entre ellos podemos destacar los siguientes:

- 1) Evaluación de diseño, que se aplica generalmente a los programas de reciente creación, que sufrieron modificación sustancial de un programa existente que puede ser la fusión.
- 2) Evaluación de procesos, se puede aplicar en una segunda etapa y su propósito es analizar los procesos operativos que realiza el programa para la entrega de bienes y servicios. De acuerdo con algunos analistas es de las mejores evaluaciones porque aporta mejoras a la gestión operativa.
- 3) Evaluación de consistencia y resultados, se enfoca fundamentalmente al diseño y resultados (desempeño) de los programas.
- 4) Evaluación de impacto, como su nombre indica evalúa el impacto sobre la población beneficiaria.

De acuerdo con la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP, estas evaluaciones son acordes a un ciclo en el que la de diseño corresponde al surgimiento, la de procesos a la consolidación y la de impacto a la maduración.

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.

A partir del PbR la evaluación se orienta a valorar coberturas y calidad de bienes y servicios públicos, se va a la especificidad de la oferta en términos de proporcionar un bien o servicio público, pero no a valorar su contribución al cumplimiento de algún derecho. Los indicadores de resultados no se conciben en función del derecho al que estarían contribuyendo, sino más bien al resultado en términos del bien o servicio a proporcionar a su población objetivo.

³⁰ Anualmente se publica el Programa Anual de Evaluación (PAE), los responsables son la SHCP y el CONEVAL.

Además, ello implica el cumplimiento de reglas o lineamientos que norman la asignación y el ejercicio de recursos y éstas muchas veces limitan el acceso a población de determinadas características, es decir, las acciones que ampara el ejercicio presupuestal no son para toda la población, es decir, no son universales.

Por lo tanto, la evaluación y todo el esquema de evaluación, 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.

El reto es que en cada etapa del proceso presupuestario señalada por la SHCP se incorporen de manera explícita criterios de medición y evaluación en términos de compromisos en materia de Derechos Humanos. Desde la planeación (incluso en el artículo 26º constitucional) se debe ubicar en el centro ese enfoque y de ahí aunado a los criterios de medición del desempeño de cada programa, medir su resultado en términos del impacto y del cumplimiento del Derecho sobre los que pueden tener mayor impacto.

El ejercicio de Presupuesto Base Cero (PBC) impulsado y realizado por la SHCP en 2015 fue una oportunidad para revisar la pertinencia de los programas presupuestarios pero la intención fue reducir el número de programas y su costo. Éste consiste en la elaboración de una propuesta de gasto que parte de la identificación de una necesidad, la justificación de su atención, la utilidad, los costos y los beneficios esperados, como si fuera la primera vez que se va a atender. Su metodología contempla un proceso de revisión y evaluación de los programas presupuestales sin considerar situaciones pasadas, sino lo que se plantea realizar en un ejercicio presupuestal considerando que problema resuelve y cuánto cuesta. De ahí que el resultado fuera la definición de un menor número de programas presupuestarios, pero esto sólo se trató de una compactación de programas bajo rubros más generales que en poco modificó el quehacer gubernamental.

De este modo, una vez identificada la necesidad, se establece el costo de atenderla, se analizan diversas alternativas de acción, se evalúan los costos y los resultados esperados para, finalmente, tomar la mejor decisión en términos de eficacia y eficiencia del programa: mejores resultados y menores costos. En síntesis, el PBC busca evitar gastar más de lo necesario por lo que analiza cuánto dinero cuesta alcanzar un determinado resultado. No busca elevar o reducir

un porcentaje de recursos contra el año anterior. Ese parámetro no se toma en cuenta. La referencia es solamente la definición de lo que se tiene que hacer y cuánto va a costar (Gutiérrez, 2015).

Una cuestión que es necesaria revisar e incorporar es la propuesta de indicadores de progreso para la medición de Derechos del Protocolo de San Salvador. El desarrollo de indicadores para el cumplimiento de los DH es fundamental para analizar si el Estado está cumpliendo con las obligaciones en torno a derechos. Contribuyendo a que los Estados Parte del Protocolo de San Salvador, tengan herramientas para poder realizar una evaluación y así poder generar un diagnóstico por medio de la participación de la sociedad civil y así poder construir estrategias y generar políticas públicas que cumplan de manera progresiva con los DH. Los procesos de medición y evaluación son centrales para poder entender dónde se encuentran los países y cómo pueden cumplir con los derechos en conjunto (Organización de los Estados Americanos, 2011).

El enfoque de derechos debe considerar: 1) equidad de género; 2) grupos especiales de personas; 3) diversidad étnica y cultural; y 4) incidencia de la sociedad civil en cuanto a los avances legislativos y en políticas públicas. Asimismo, se debe partir de una base, donde se definan los objetivos y metas prioritarias del Estado, a través de la discusión con actores clave en el proceso (Organización de los Estados Americanos, 2011).

Los indicadores previstos deben de ser confiables, verificables empíricamente, sensibles, relevantes, independientes, accesibles, preciosos y accesibles. Los indicadores que se plantean son:

Figura 4.2: Categorías y principios transversales de los indicadores de progreso en el Protocolo de San Salvador



Fuente: Organización de los Estados Americanos, 2011.

Estos indicadores pueden generarse de diversas formas, a través de datos estadísticos, presupuesto y gasto público social, con una metodología rigurosa, tomando como marco de referencia los acuerdos internacionales; asimismo, se pueden aplicar técnicas cualitativas para medir señales de progreso. Bajo la agrupación de DH en tres rubros, los indicadores del contexto financiero y ejercicio del presupuesto son los siguientes:

Figura 4.3: Indicadores de contexto financiero y ejercicio presupuestario en el Derecho a la Seguridad Social

| | | Estructurales | Procesos | Resultados |
|--------------------------------------|---------------------|---|--|------------|
| Derecho a la seguridad social | Indicador | *Formas de financiamiento del sistema de seguridad social: 1) porcentaje de aporte de los empleadores; 2) de los trabajadores; 3) de financiamiento del Estado *Características y porcentaje de administración del sistema otorgado por empresas privadas *Origen de fondos extrapresupuestarios (deuda, créditos de organismos internacionales) | *Porcentaje de recursos del presupuesto asignados a seguridad social *Tiempos de licencia por maternidad y paternidad en semanas y por fuentes de financiamiento *Base y frecuencia de actualización de prestaciones de seguridad social *Mecanismos para cálculo de la brecha salarial por género. *Existencia de mecanismos para eximir de costos de litigio *Disponibilidad de fondos fuera del presupuesto para financiar el sistema de seguridad social o su déficit | |
| | Señales de progreso | *Estimaciones del costo fiscal de reformas previsionales *Proyectos y estudios de reformas con enfoque de género, etnia y raza | | |

Fuente: Organización de los Estados Americanos, 2011.

Figura 4.4: Indicadores de contexto financiero y ejercicio presupuestario en el Derecho a la Salud

| | | Estructurales | Procesos | Resultados |
|---------------------------|---------------------|---|---|--|
| Derecho a la salud | Indicador | *Características, fuentes y porcentajes del financiamiento del sector salud *Características, tipos, monto y extensión de incentivos, deducción de impuestos y subsidios para el sector privado en la salud *Características, tipos, monto y extensión de incentivos a industria farmacéutica | *Porcentaje del gasto público social destinado a salud *Gasto público per cápita en atención a la salud *Gasto familiar en salud como proporción del ingreso familiar corriente *Distribución del gasto por orden gubernamental *Porcentaje de recursos destinados a la capacitación de recursos humanos en salud | * Porcentaje promedio de ingresos del hogar gastados en salud según el nivel de ingreso per cápita |
| | Señales de progreso | *Relación de crecimiento económico y cobertura en salud en los últimos 5 años | | |

Fuente: Organización de los Estados Americanos, 2011.

Figura 4.5: Indicadores de contexto financiero y ejercicio presupuestario en el Derecho a la Salud

| | | Estructurales | Procesos | Resultados |
|------------------------|---------------------|--|--|--|
| Derecho a la educación | Indicador | *Fuentes de financiamiento del sector educación *Leyes y medidas que tengan formas de financiamiento de la gratuidad de la educación obligatoria *Monto y extensión de incentivos, deducción de impuestos y subsidios para el sector privado | *Porcentaje del gasto público social destinado a educación *Gasto público en educación por nivel educativo *Porcentaje de inversión regional con respecto al PIB *Gasto por alumno, por nivel educativo como porcentaje del PIB per cápita *Distribución del gasto por orden gubernamental *porcentaje de docentes sin título | * Alumnos por docente, según nivel escolar * Porcentaje promedio de ingresos del hogar gastados en educación por nivel de ingreso |
| | Señales de progreso | | *Avances específicos en el cumplimiento de: gratuidad, universalidad y obligatoriedad, así como metas educativas a nivel nacional | |

Fuente: Organización de los Estados Americanos, 2011.

Con este criterio y bajo un enfoque de Derechos se podría avanzar en la definición de una ruta que permitiese a las autoridades cumplir con sus obligaciones en materia de Derechos Humanos; sin embargo, el tema de derechos no estuvo presente en la propuesta y definición de la nueva estructura de programas presupuestarios.

Bibliografía

Organización de los Estados Americanos (2011). *Indicadores de Progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*. Publicaciones OEA: Washington D.C.

Fuentes electrónicas

Cámara de Diputados (2006). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Recuperado el 01 de noviembre de 2016: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh.htm>

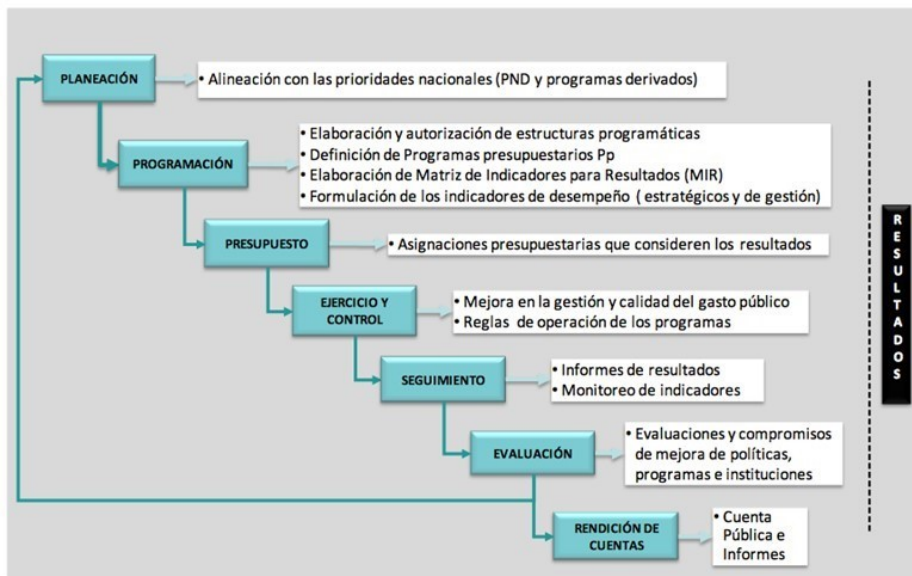
Cámara de Diputados (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado el 01 de noviembre de 2016: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

Gutiérrez, A. (2015). Gasto Público y Presupuesto base Cero en México. Recuperado el 01 de noviembre de 2016: http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/articulo.asp?id_articulo=3500

SHCP (2016). Guía para el diseño de la Matriz para Indicadores de Resultados. Recuperado el 01 de noviembre de 2016: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>

Anexo 1

Figura 4.6



Fuente: SHCP (2016). Guía para el diseño de Matriz para Indicadores de Resultados.

Anexo 2

La Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) consta de columnas que tienen el siguiente desglose. En la primera columna se encuentra el objetivo por cada nivel:

1) FIN, está alineado al programa sectorial y mide la su contribución a éste. 2) Propósito, el resultado (objetivo) que se espera del programa. 3) Componente, bienes y servicios que produce el programa. 4) Actividades, las acciones que realizan.

En la segunda columna se establecen los indicadores que, son de varios tipos de acuerdo al nivel, sin embargo en los de propósito los especialistas hacen la crítica porque son muchos de gestión y solicitan que sean de tipo estratégicos, van a medir el cumplimiento de cada uno de los objetivos antes señalados.

En la tercera columna se ponen los medios de verificación, se trata de decir claramente en donde se encuentra la información que permita verificar y aplicar la fórmula de los indicadores.

Finalmente, en la cuarta columna se escriben los supuestos, se trata de expresar los factores que se requiere cumplir para que se logren los objetivos.

La lectura de la MIR se puede realizar de forma vertical y horizontal, con respecto a la primera puede ser de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, es decir que actividades se realizan para que el logro de los componentes; posteriormente se ve que bienes y servicios entrega el programa para lograr su propósito y, finalmente como éste contribuye al fin. Con la lectura horizontal se ve si los indicadores y los medios de verificación permiten medir de manera clara el logro de cada uno de los objetivos, si la información es suficiente y si los supuestos son de impacto directo en los objetivos de cada nivel.³¹

³¹ Para mayor información puede consultarse la Guía para la Construcción de Indicadores para Resultados, de la SHCP y la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados de CONEVAL.

Cuadro 4.1

| Objetivos (nivel) | Indicadores | Medios de verificación | Supuestos |
|----------------------|-------------|------------------------|-----------|
| Fin | | | |
| Propósitos | | | |
| Componentes | | | |
| Actividades | | | |

Capítulo 5.

Los programas presupuestarios y los Derechos Humanos.

5.1. Los Derechos Humanos en los Programas Sectoriales y Especiales

El mandato constitucional derivado de la reforma de junio de 2011, así como el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establecen tanto la prioridad de cumplimiento de los derechos humanos, como la garantía, respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación.

Un elemento adicional que se expresa tanto en el discurso político gubernamental, como en la definición de los programas sectoriales, especiales y transversales, es el compromiso con la construcción de un México de Derechos, donde además del pleno respeto a las leyes, la eficaz impartición de justicia y la no discriminación, todo mexicano tenga la capacidad de hacer valer todos sus derechos.

A partir de lo anterior, desde 2011, pero particularmente durante la administración que dio inicio en 2012, es necesario revisar si se han dado los cambios necesarios para fortalecer y adecuar la capacidad institucional del Estado mexicano para cumplir con el respeto, protección, promoción y garantía de los Derechos Humanos. La revisión realizada permite identificar que los cambios institucionales más destacados son aquellos que han permitido establecer compromisos a favor de la no discriminación, de la perspectiva de género, así como la puesta en marcha de estrategias que, por ejemplo, contribuyen a garantizar a una parte de la población, la más vulnerable, su derecho a la alimentación.

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, etc. No obstante, 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 que se hace de los derechos con el tratamiento que normalmente el gobierno ha dado a los temas enunciados.

De acuerdo con lo señalado por Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2010): “La obligación final de las políticas públicas con enfoque de derechos es que las personas puedan realizar sus derechos de forma efectiva; identificando así las obligaciones y componentes provenientes del Derecho Internacional de los DH y conjuntarlos de tal manera que dichos estándares se conviertan en los objetivos de la política pública . . . (Asimismo) establecidos estos objetivos se requiere un mayor esfuerzo de coordinación y articulación entre órganos estatales”.

Aunado a lo anterior, se plantea la necesidad de “apropiación” por parte de los servidores públicos y la ciudadanía de la “Cultura de Derechos Humanos”, con el fin de instaurar mecanismos de exigibilidad de los derechos, así como la garantía de universalidad y no discriminación.

En el caso mexicano, si bien una buena parte del entramado institucional (incluyendo el legal), creado a lo largo de la historia del país tuvo como base la atención a demandas sociales, su enfoque fue el de atender mediante una oferta de bienes y servicios públicos ciertas garantías individuales y la demanda social. Las instituciones se construyeron tomando como base preceptos constitucionales que como programa de gobierno aspiraban a establecer mecanismos para atender los derechos individuales y sociales, pero ello no obligaba a cumplir con obligaciones ni con características del enfoque de derechos.

Incluso aspectos como la universalidad e interdependencia de los derechos o bien la no regresividad, sólo se consideraban en discusiones sobre alcance, cobertura y costo de algún programa social, en tanto que la focalización o universalización de los programas sociales se revisaba sólo en función de costos de atención y población beneficiaria.

La institucionalidad del Estado mexicano en materia de derechos sociales ha sido una característica permanente, pero no ha logrado avanzar en términos de su adecuación a lo aprobado en 2011. 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.

Un gran avance es el fortalecimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, institución que vela por el respeto a los Derechos Humanos y que impulsa esa transformación institucional acorde con la Constitución Política y los tratados internacionales en la materia de los que México forma parte. Pero su

capacidad institucional debe ser acompañada por todas las instituciones de gobierno, pues lo que se requiere es que los entes públicos, en su conjunto, reorienten sus funciones o mejoren sus capacidades operativas en términos de los compromisos en materia de derechos humanos.

Actualmente, operan programas e instituciones que inciden en cada uno de los derechos, pero lo cierto es que tanto sus objetivos, como su estructura funcional y operativa, poco o nada tiene que ver con la aplicación de un verdadero enfoque de Derechos Humanos.

A partir del PND 2013-2018, se desprenden 40 programas sectoriales y especiales vigentes; en ellos 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.

Por otro lado, once programas mencionan los Derechos Humanos en sus estrategias y/o líneas de acción, lo que permite inferir que operan acciones concretas que impactan directamente en el acceso a Derechos.

Es importante señalar que, si un programa hace mención en sus objetivos de algún Derecho, tendría que vincularse con una línea de acción, para garantizar su cumplimiento. Sin embargo, en seis programas se observa en sus objetivos la mención a los Derechos, pero ello no se tradujo en líneas de acción.

Figura 5.1

Programas Sectoriales y Especiales con mención de Derechos Humanos

| Programa | Objetivos del Programa | Estrategias/líneas de Acción |
|---|------------------------|------------------------------|
| Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable | ✓ | ✓ |
| Programa Especial de los Pueblos Indígenas | ✓ | ✓ |
| Programa Especial de Migración | ✓ | X |
| Programa Especial de Cambio climático | X | ✓ |
| Programa Integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres | X | ✓ |
| Programa Nacional de Desarrollo Social | ✓ | ✓ |
| Programa Nacional de Juventud | X | ✓ |
| Programa Nacional de Procuración de Justicia | X | ✓ |
| Programa Nacional de Seguridad Pública | X | ✓ |
| Programa Nacional México sin Hambre | X | ✓ |
| Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad | ✓ | ✓ |
| Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las mujeres | X | ✓ |
| Programa Nacional para la Igualdad y la no Discriminación | ✓ | X |
| Programa Sectorial de Defensa Nacional | X | ✓ |
| Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018 | ✓ | X |
| Programa Sectorial de Salud | ✓ | X |
| Programa Sectorial de Educación | ✓ | X |
| Programa Sectorial de Marina | X | ✓ |
| Programa Sectorial de SEGOB | ✓ | X |
| Programa Sectorial de Turismo | X | ✓ |
| Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social | X | ✓ |

Fuente : Elaboración propia con base en Programas Sectoriales y Especiales

Con base en lo anterior, se puede decir que los programas sectoriales y especiales y 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.

Un entramado institucional adecuado debería considerar en los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan de Desarrollo y de los programas, el compromiso explícito para el cumplimiento de las obligaciones en la materia, a fin de dotar a las políticas públicas de capacidad de incidir en el acceso a los Derechos Humanos. Esto, además, debería llegar al diseño y, en su caso, Reglas de Operación y lineamientos de los programas presupuestarios.

5.2. Los programas presupuestarios

El sistema institucional fue creando, en una primera etapa, programas de corte universal para, posteriormente, pasar a los de corte focalizado. Existe un debate sobre si los programas deberían de brindar servicios y productos de forma universal, es decir para todos, o bien sus acciones deben ser focalizadas para atender a grupos de población específicos, es decir, sólo a su población objetivo.

Los programas focalizados cuentan con Reglas de Operación, en tanto que los de corte universal no las requieren. En esta idea, la estructura institucional a partir de los programas y su relación con los derechos humanos permite hacer una clasificación en donde los derechos que cuentan con una identificación con programas son de tipo focalizado, en tanto que aquellos que no cuentan con programas específicos alienados, son programas de principios universales.

Cabe precisar que un conjunto de Derechos se caracteriza por ser Prestacionales, por lo que debe existir una política pública y programas de gobierno orientadas a garantizar esos derechos a la población. Otro conjunto de derechos no requiere de esa identificación directa, pero sí de un enfoque de la acción pública hacia la procuración de esos derechos.

Los Derechos Humanos son universales y en ese sentido, la estructura institucional se ve limitada; por ejemplo, se observa que el Derecho de Igualdad ante la Ley cuenta con una estructura institucional responsabilidad del Poder Judicial y de la Procuraduría General de la República, pero ésta es insuficiente para atender la demanda que enfrenta. Si bien es entendible esta insuficiencia, también es cierto que no se cuenta con un horizonte de trabajo y desarrollo que permita superarla.

En esta situación se pueden ubicar los derechos relacionados con la justicia como por ejemplo el mismo Derecho de Acceso a la Justicia, el Derecho a la Irretroactividad de la Ley, el de Seguridad Jurídica en Materia de Detención, el Derecho a la Inviolabilidad del Domicilio, el Derecho a la Reparación Integral y a la Máxima Protección, entre otros. Todos estos derechos deben ser atendidos por las dos instancias antes mencionadas y se puede inferir que su estructura es insuficiente.

Presupuestalmente, en términos de los programas con que cuentan las instituciones a cargo, no se aprecian modificaciones en términos de operación orientadas a acercarse más al cumplimiento de un derecho. La reforma al sistema de justicia penal, que es importante, pretende agilizar la operación de la impartición de justicia, pero no necesariamente garantizar el cumplimiento de un derecho universal.

Los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, cuentan con una estructura institucional abocada a generar mejores condiciones de vida. La estructura institucional surge en relación con la creación de sindicatos campesinos, obreros y burocráticos; posteriormente, se orienta a mitigar la exclusión social provocada por el modelo de desarrollo económico.

Los programas presupuestarios del ámbito social han recibido críticas al ser calificados en su mayoría como clientelares, patrimonialistas y asistencialistas, pero dado su impacto están orientados a la atención de problemáticas que afectan diversos derechos humanos. Cabe señalar que más allá del tipo de crítica mencionada, la estructura funcional y operativa de varios programas se sustenta en Reglas de Operación cuya norma muchas veces se convierte en un obstáculo para población que requiere de esos apoyos.

Varias Reglas de Operación 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. Además, los programas con Reglas de Operación, se puede decir que de manera generalizada están relacionados con derechos sociales, como los derechos a la educación, la salud, la vivienda, la alimentación, la seguridad social y para adultos mayores, entre otros, pero su construcción no atiende los principios de los Derechos Humanos.

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. La excepción son los correspondientes a la CNDH.

Otro de los problemas que se observan es que los objetivos y metas de los programas establecen lo mínimo que deben tener los beneficiarios. El CONEVAL mismo reconoce que su ámbito de influencia en términos de la medición de la pobreza y de las carencias que la definen, sólo abarca una parte de lo que debería ser una cobertura en términos de Derechos Humanos. De ahí que se plantee avanzar hacia metas más ambiciosas y no solamente en términos de mínimos de bienestar.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda, para 2016 se cuenta con 772 programas presupuestarios, pero no todos están 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.

5.3. Programas Presupuestarios Sin Reglas de Operación

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 se puede observar, la elaboración de programas no toma como base el cumplimiento de los Derechos Humanos.

Cuadro 5.1: Programas presupuestarios alineados a Derechos Humanos sin reglas de operación

| Modalidad | Total | Con Mención de Derechos Humanos * |
|--|------------|-----------------------------------|
| "E" Prestación de Servicios | 110 | 5 |
| "P" Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas | 19 | 2 |
| "U" Otros Subsidios | 30 | 2 |
| Resto de modalidades | 92 | 0 |
| Total | 251 | 9 |

Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2016,
* No se consideran los Programas de la Comisión Nacional c

Al tratarse de modalidades distintas a las de subsidios se estimaba que difícilmente se podría hacer mención de los Derechos Humanos. La función y operación de estos programas son de diversa índole:

- 1) Prestación de Servicios: Son actividades del sector público, para satisfacer demandas de la sociedad.
- 2) Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas: Son actividades para desarrollar programas, diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas.
- 3) Otros Subsidios: Otorga subsidios, pero sin Reglas de Operación.

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 en la elaboración de programas se integren en sus objetivos el respeto y garantía de los Derechos, sin embargo, en los próximos años es difícil la creación de nuevos programas.

5.4. Programas presupuestarios con reglas de operación

Por otra parte, el ejercicio realizado para identificar los programas presupuestarios con Reglas de Operación que hacen mención de los Derechos humanos permitió conocer que existen 59 programas presupuestarios con Reglas de Operación, pero, otra vez coincidentemente, únicamente nueve de ellos hacen mención explícita de los Derechos Sociales.

Figura 5.2

Programas Presupuestarios con Reglas de Operación y mención de Derechos Humanos o Sociales

| Tipo de Derecho | Programa Presupuestario |
|---|---|
| Derecho a la Educación | 072 PROSPERA Programa de Inclusión Social |
| Derecho a la Salud | 072 PROSPERA Programa de Inclusión Social |
| Derecho a la Salud | 038 Programa IMSS-PROSPERA |
| Derecho a la Alimentación | 052 Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. |
| Derecho a la Alimentación | 053 Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA) |
| Derecho a la Alimentación | 072 PROSPERA Programa de Inclusión Social |
| Derecho a la Seguridad Social | 038 Programa IMSS-PROSPERA |
| Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes | 072 PROSPERA Programa de Inclusión Social |
| Derechos de las Personas Migrantes | 065 Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas |

Fuente: Elaboración propia con base en Programas Presupuestarios 2016

Como se puede observar, se trata de programas del ámbito social que entregan subsidios directamente a los beneficiarios. Destaca el programa PROSPERA en sus distintos ámbitos, educación, salud, alimentación, que es de los que tiene mayores recursos, pero también de los que llegan a la población que vive en situación de pobreza extrema.

En sus objetivos se establece “Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar”. Así, prácticamente los nueve programas presentan el mismo objetivo, con lo cual se avanza de forma importante porque está dirigida a la población que sufre desigualdad, pobreza, marginación y falta de acceso a los Derechos humanos.

A manera de ejemplo podemos tomar algunos de los derechos para analizar los derechos humanos y la estructura institucional.

Derecho a la educación; la cobertura en su nivel básico es de más del 90 %, pero cuando se llega a nivel medio y superior la demanda rebasa a la oferta. Como es del conocimiento de todos, cada año se incorporan un número importante de estudiantes que no alcanzan un lugar en las escuelas llamadas oficiales, además como producto de la estructura poblacional del país cada año se estará incrementando la demanda de un espacio educativo en ese nivel.

El estudio México: Retos para el Sistema Educativo 2012-2018 (BID, 2012), señala que: “No obstante los avances del sistema, aún hay más de 3 millones de niños y jóvenes entre los 3 y los 17 años fuera del sistema y más de 5 millones entre los 17 y los 29 años con rezago educativo”.

Como señala el documento, “La capacidad para otorgar recursos adicionales a un nivel educativo no es independiente de las demandas de gasto que existan en los demás niveles. Por ejemplo, si la federación o los estados otorgan mayores recursos a la educación superior lo hacen en detrimento de los recursos que pueden otorgar a la educación básica o a la media superior”.

Por otro lado, la cobertura de la educación media y superior en México es desigual e insuficiente sobre todo en las entidades que sufren de pobreza y marginación donde se presenta una gran falta de cobertura, en contraste con las entidades con mayor nivel de desarrollo con mayor cobertura no alcanzan el total, eso se aprecia claramente en la Ciudad de México.

Como se puede observar, la capacidad institucional no alcanza para garantizar el derecho a la población de las localidades alejadas y aisladas donde se complica darle cobertura a la demanda. Lo cierto es que sería prácticamente imposible crear infraestructura para todos, se puede decir que la estructura institucional educativa no es suficiente y por lo tanto no se está dando cumplimiento al derecho en comento fundamentalmente en el media superior y superior.

Otro caso es en del derecho al trabajo; como la economía mexicana no está creciendo a los niveles y ritmos que se requieren, cada año no es posible absorber el crecimiento de más de un millón de empleos por la economía formal, por lo que la mayor parte del empleo se ubica en el sector informal, es decir sin acceso a la seguridad social. Además, la falta de capacidad para generar empleo y por lo tanto ingresos, tendrá forzosamente impactos en otros derechos que son de la mayor prioridad para la población mexicana.

Otro ejemplo de la falta de capacidad institucional es el del Derecho a la Alimentación; para el periodo 2012-2014, CONEVAL informó que “la carencia por acceso a la alimentación pasó de 23.3 % a 23.4 %, es decir de 27.4 a 28.0 millones de personas”. En otras palabras, el Estado mexicano no ha logrado garantizar

el Derecho a la Alimentación a millones de personas. La institución que realiza más acciones para atender esta problemática es SEDESOL y a pesar de contar con programas y recursos no alcanza a abatir esta carencia.

La pobreza y la desigualdad son problemas estructurales y de gran magnitud. Siguiendo a CONEVAL, el ingreso corriente total promedio trimestral por hogar se redujo en términos reales en 3.5 % entre 2012 y 2014. Es decir, el poder de compra de las familias promedio se redujo. Los resultados indican que la reducción del ingreso, entre estos dos años, fue para todos los deciles de ingreso, excepto para el primero que corresponde a la población más pobre, mismo que se incrementó en 2.1 %". Asimismo, en el lapso referido, "la población en pobreza aumentó de 53.3 a 55.3 millones de personas, lo que representa un incremento de aproximadamente 2.0 millones de personas" (CONEVAL, 2015). Es decir, cerca del 50 % de la población mexicana vive en situación de pobreza y casi el mismo porcentaje carece de acceso a la alimentación.

En la misma situación de limitada capacidad institucional se ubica la estrategia denominada Cruzada Nacional contra el Hambre. "La Cruzada Nacional Sin Hambre garantiza el derecho al acceso permanente una alimentación adecuada de los 7 millones de mexicanos que viven en pobreza extrema de alimentación". En tanto que en la página SINHAMBRE cruzada nacional, informa que "En la segunda etapa, desarrollada en 2014, se atienden 612 municipios más con objeto de alcanzar a 5.5 millones de personas en pobreza extrema alimentaria que representan el 78.4 por ciento de la población objetivo".³²

Como se puede observar se trata de dos conceptos distintos: carencia por acceso a la alimentación y personas en pobreza extrema de alimentación; en ambos casos es evidente la intención institucional pero también la falta de capacidad institucional para garantizar el Derecho a la Alimentación.

Uno de los aspectos a destacar es que, de acuerdo al estudio Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016 elaborado por el CONEVAL, "La Cruzada consideró la alimentación como un derecho social e incorporó la medición multidimensional de la pobreza como elemento básico en la definición de la población objetivo".

Cabe mencionar que los derechos de este tipo requieren necesariamente de una atención transversal, es decir de la concurrencia de diferentes dependencias públicas federales, estatales y municipales, por lo tanto, el objetivo de Derechos debe ser incorporado en la secuencia de programas sectoriales, especiales y presupuestarios y reflejarlos en objetivos, estrategias y líneas de acción. De otra forma, seguirá prevaleciendo la desarticulación de la acción institucional con el enfoque de Derechos. Al mismo tiempo, es necesario establecer mecanismos que permitan la concurrencia, así como el seguimiento de los

³² Para mayor información consultar: sinhambre.gob.mx

programas en términos de Derechos Humanos, con ello se estaría en condiciones de hacer evaluaciones de gran utilidad para valorar los avances en la materia.

5.5. Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)

Los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales son los Derechos Humanos de segunda generación. De acuerdo con el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Dr. Luis Raúl González Pérez, éstos “se basan en obligaciones de tipo positivo que, por su naturaleza, necesariamente demandan recursos económicos para poder ejercerse . . . es necesario discutir a profundidad el significado y los alcances de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, con objeto de establecer las condiciones legales e institucionales que permitan el goce y ejercicio de los mismos, y destinar los recursos necesarios para hacerlos posibles” (Hernández. 2015). Como se desprende de lo anterior, se trata de Derechos que requieren de la participación activa del Estado para su cumplimiento.

Así, desde la perspectiva de recursos, tomando como referencia el presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2016, se identifican asignaciones presupuestales del Estado que impactan en el ámbito de 26 derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Esto es, existe un soporte presupuestal para políticas y acciones de gobierno que impactan en los DESCAs, lo cual no quiere decir que necesariamente estén diseñados para cumplir cabalmente o en algún momento, con los principios y características del enfoque de derechos.

Conforme a la revisión del PEF 2016, se puede observar que los 26 DESCAs cuentan con programas presupuestarios que inciden en ellos. Estos programas, como los recursos que conllevan, no son agregables pues cada programa incide en diferente grado en más de una esfera de derechos.

Es importante enfatizar que la naturaleza y función misma de los programas presupuestarios lleva a que cada uno de ellos incida en el cumplimiento de más de un derecho. Un solo programa puede generar condiciones que favorecen principalmente el derecho a la educación, pero también puede incidir en la salud o en la alimentación. De ahí que cada programa y sus recursos no pueden ser identificados como exclusivos para favorecer el cumplimiento de un Derecho en particular, por lo mismo no se pueden sumar los recursos de varios programas para llegar a establecer con claridad una cifra total de recursos destinados al cumplimiento de un Derecho en específico.

Estudio sobre Presupuesto y Derechos Humanos

De igual forma, los recursos contemplados por cada programa no necesariamente tienen como objetivo apoyar directamente el cumplimiento o acceso a un derecho, pues en su mayoría más bien están diseñados para atender la provisión de un servicio o bien público y no necesariamente el cumplimiento de una obligación en materia de derechos humanos.

Otro elemento a considerar es que en algunos casos la atención a temas como el de alimentación, se basa en estrategias gubernamentales que reclaman la concurrencia de diferentes dependencias federales e incluso de gobiernos locales, lo que complica la plena identificación de programas presupuestarios y recursos destinados a una finalidad de derechos.

Figura 5.3

Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)

| Derechos | Clasificación | Presupuesto 2016 | No de Programas Presupuestarios |
|---|---------------|----------------------|---------------------------------|
| Derecho a la alimentación | DESCA | \$ 68,082,712,286 | 14 |
| Derecho a la ciudadanía | DESCA | \$ 6,444,372,831 | 9 |
| Derecho a la educación | DESCA | \$ 758,054,623,944 | 71 |
| Derecho a la Identidad y al Libre Desarrollo de la Personalidad | DESCA | \$ 6,444,372,831 | 9 |
| Derecho a la Igualdad ante la Ley | DESCA | \$ 26,179,622,611 | 33 |
| Derecho a la Igualdad entre hombres y mujeres | DESCA | \$ 32,354,385,969 | 33 |
| Derecho a la igualdad y prohibición de discriminación. | DESCA | \$ 60,348,784,589 | 27 |
| Derecho a la libertad de imprenta | DESCA | \$ 18,178,345,095 | 7 |
| Derecho a la Libertad de trabajo, profesión, industria o comercio | DESCA | \$ 4,768,493,235 | 13 |
| Derecho a la Protección de Datos Personales | DESCA | \$ 9,676,683,351 | 10 |
| Derecho a la salud | DESCA | \$ 1,556,933,526,073 | 30 |
| Derecho a la Seguridad Social | DESCA | \$ 566,283,652,921 | 28 |
| Derecho a la vivienda | DESCA | \$ 23,742,283,594 | 13 |
| Derecho al agua y saneamiento | DESCA | \$ 42,650,552,932 | 23 |
| Derecho al Medio Ambiente Sano | DESCA | \$ 50,180,122,305 | 35 |
| Derecho al Trabajo | DESCA | \$ 20,125,347,711 | 13 |
| Derecho de Acceso a la Cultura | DESCA | \$ 27,533,056,235 | 10 |
| Derecho de Acceso a la Cultura Física y al Deporte | DESCA | \$ 15,422,559,039 | 7 |
| Derecho de Acceso a la Información | DESCA | \$ 2,367,335,601 | 9 |
| Derechos Agrarios | DESCA | \$ 81,350,528,683 | 26 |
| Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes | DESCA | \$ 99,381,744,835 | 9 |
| Derechos de las Personas Adultas Mayores | DESCA | \$ 55,236,765,132 | 8 |
| Derechos de las Personas con Discapacidad | DESCA | \$ 12,648,473,650 | 7 |
| Derechos de las Personas Migrantes | DESCA | \$ 22,741,290,019 | 13 |
| Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas | DESCA | \$ 66,454,908,687 | 17 |
| Derechos Sexuales y Reproductivos | DESCA | \$ 117,354,104,995 | 11 |
| Total | DESCA | | 26 |

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

A partir de la revisión del analítico del PEF 2016 (Análisis por Programa Presupuestario) que incluye 47 Ramos y 334 programas presupuestarios vigentes en 2016, se identificaron los Programas Presupuestarios que, por un lado, explícitamente a nivel de Objetivo, Función o Subfunción hacen mención a los Derechos

Humanos, así como otro grupo que, por su ámbito de actuación, se relacionan en general con los Derechos Humanos.

Considerando ambos criterios se observa el destacado lugar del número de programas y monto del presupuesto destinado al ámbito de la Educación con 70 programas presupuestarios, al de Salud con 31 y, al de Seguridad Social con 29. Sin duda la masa de recursos que engloban estos programas es con mucho la más importante.

También se aprecia que para lo relativo a Medio Ambiente Sano, Igualdad entre Hombres y Mujeres, así como Igualdad ante la Ley, el número de programas presupuestarios es de 35, 33 y 33, respectivamente, pero su monto de recursos es mucho menor a los anteriormente señalados.

Por otra parte, los programas con menores recursos identificados son los relativos a las esferas del Derecho de Acceso a la Información, Derecho a la Identidad y al Libre Desarrollo de la Personalidad, así como el de Derecho a la Libertad de trabajo, profesión, industria o comercio, en ese orden.

Por otra parte, el ejercicio desarrollado por CONEVAL a partir de la estructura programática para el ejercicio fiscal 2017, la cual es similar a la de 2016 y, tomando como referencia el proyecto de presupuesto de egresos 2017, permite ver en términos presupuestales la situación que guarda una selección de Derechos Sociales que forman parte de las mediciones de desigualdad y pobreza que realiza dicha institución. CONEVAL identifica el tipo de impacto de los programas en los Derechos calificándolos de fuertemente prioritarios, medianamente prioritarios o ligeramente prioritarios.³³

Desde otro enfoque elaborado por el CONEVAL en los documentos: Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2017 y Proyecto de Presupuesto 2017, se encuentra el análisis de ocho Derechos Sociales:

- 1) Alimentación
- 2) Educación
- 3) Medio ambiente sano
- 4) No discriminación
- 5) Salud

³³ En el documento Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2017 elaborado por CONEVAL, de acuerdo su metodología, se presenta una clasificación de los programas que son: Fuertemente, Medianamente, Ligeramente y No Prioritarios

6) Seguridad Social

7) Trabajo

8) Vivienda

5.5.1. Derecho a la Alimentación

En el presupuesto 2016 se identifican 14 programas presupuestarios que, dado su objetivo, función o subfunción, se estima que, de manera directa o indirecta, contribuyen a mejorar el acceso y cumplimiento del Derecho a la Alimentación. De éstos programas, cinco impactan de manera directa el derecho a la alimentación y pertenecen a la Secretaría de Desarrollo Social. Los otros nueve se consideran programas presupuestarios que están destinados a velar el cumplimiento de los Derechos como son los de la CNDH y aquellos que de forma indirecta contribuyen al derecho al trabajo como son los de la STPS.³⁴

Figura 5.4

Derecho a la Alimentación

| Programa presupuestario | Presupuesto 2016 |
|--|--------------------------|
| 001 Actividades derivadas del trabajo legislativo | \$ 11,881,649,772 |
| 001 Impartición de justicia laboral | \$ 907,112,893 |
| 002 Atender al público en general en oficinas centrales; así como, solucionar expedientes de presuntas violaciones a los Derechos Humanos. | \$ 548,021,759 |
| 002 Procuración de justicia laboral | \$ 190,234,596 |
| 003 Proporcionar servicios de atención al público en general, en oficinas foráneas, así como, atender asuntos relacionados con las personas migrantes | \$ 141,439,614 |
| 004 Adquisición de leche nacional | \$ 1,641,736,615 |
| 025 Sistema Nacional de Alerta de violación a los Derechos Humanos | \$ 3,648,610 |
| 026 Atender asuntos relacionados con los Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. | \$ 22,563,232 |
| 031 Elaborar pronunciamientos tendientes a garantizar el respeto de los derechos humanos tanto en el sistema penitenciario nacional, como en los casos de pena de muerte de connacionales en el extranjero | \$ 3,232,976 |
| 043 Programa de Apoyo al Empleo (PAE) | \$ 1,726,602,900 |
| 052 Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. | \$ 1,202,538,266 |
| 053 Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA) | \$ 2,056,879,999 |
| 071 Programa de Empleo Temporal (PET) | \$ 1,429,478,799 |
| 072 PROSPERA Programa de Inclusión Social | \$ 46,327,572,255 |
| Total | \$ 68,082,712,286 |

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

³⁴ Como ya se ha señalado, no se pueden sumar los recursos pues se duplicaría la cifra de monto estimado, debido a que varios programas también impactan en otros Derechos. Por ejemplo, el Programa de Empleo Temporal, a través del cual la población beneficiaria realiza una actividad, es decir, se emplea, y recibe a cambio un ingreso, se trata claramente de un programa que puede calificarse como promotor del Derecho al Trabajo, pero como dicho ingreso se puede destinar a la compra de alimentos, indirectamente también incide en el Derecho a la Alimentación y esta es una situación real que se discutió por el gobierno federal.

CONEVAL estima que este grupo de programas presupuestarios impacta en los Derechos Humanos pero los califica como ligeramente prioritarios. En este caso se encuentran programas de la SEDESOL, de la CDI y de la SEP ya que se trata de “un derecho en el que los programas presupuestarios contribuyen al acceso a la alimentación”. De acuerdo con el CONEVAL se trata de programas que son ligeramente prioritarios para este Derecho, ya que “los bienes o servicios que entrega el programa tienen posibles o potenciales efectos en los flujos monetarios y no monetarios que recibe el hogar para estimar el ingreso. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto”.

Partiendo del análisis de CONEVAL y de la revisión realizada en este trabajo, se puede afirmar que no existe un programa que atienda de manera específica el Derecho a la Alimentación. La pregunta es qué tipo de programa o programas se requieren, si consideramos a la población que sufre por la falta de acceso a la alimentación, la vamos a encontrar por definición en los que viven en pobreza extrema.

Como lo ha demostrado el CONEVAL, un número importante de personas se encuentra en condición de rezago alimentario. La última medición disponible (2014) indica que 9.5 % de la población mexicana vive en situación de pobreza extrema y que en términos de carencia de acceso a la alimentación se llega a un porcentaje de 23.4 %. En este contexto, es evidente que no habría recursos suficientes para el cumplimiento de este Derecho, más aún si se incluyen aspectos como la nutrición de calidad.

5.5.2. Derecho a la Educación

La educación es factor importante y necesario para que la población mexicana cuente con herramientas para tener la oportunidad de mejorar sus condiciones de vida, de modo que el cumplimiento del Derecho a la Educación es fundamental. En ese sentido, el análisis realizado desde la perspectiva presupuestal permitió identificar 70 programas presupuestarios, donde destacan los pertenecientes al Ramo Presupuestal 11, Educación Pública, el cual está a cargo de la Secretaría de Educación Pública.

Otros Ramos son el 25, Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos; el 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; el 38, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el 42, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que por sus funciones son de la mayor importancia para el cumplimiento del Derecho a la Educación.

El Derecho a la Educación, dado el monto de recursos y número de programas presupuestarios del ejercicio 2016, es el que cuenta con la mayor cobertura. No obstante, la determinación de los recursos y programas tiene un gran componente inercial; de hecho, la definición de los programas presupuestarios

no se ha modificado a partir de la incorporación del enfoque de derechos. El peso e importancia del tema educativo en el presupuesto deriva de la concepción de la obligación del Estado de brindar el servicio educativo, especialmente, el de educación básica y recientemente media superior, a la población.

Por su parte, de acuerdo al análisis que hace el CONEVAL del PPEF 2017, son 11 los programas que contribuyen al acceso efectivo al Derecho a la Educación; seis de ellos son considerados como fuertemente prioritarios, cuatro medianamente prioritarios y uno ligeramente prioritario. En este caso, los fuertemente prioritarios entregan bienes y servicios que abaten los indicadores de carencia por rezago educativo; de estos, cuatro cuentan con Reglas de Operación, dos son de SEDESOL, uno de la CDI y uno de la SEP. Los otros dos programas pertenecen a la SEP y son de modalidad E (prestación de servicios públicos).

Cuadro 5.2: Programas presupuestarios para la atención a la educación

| Modalidad | Programa |
|-------------------------|---|
| S 178 | Programa,de Apoyo a la Educación Indígena |
| S 065 | Programa,de Atención a Jornaleros Agrícolas |
| | Programa |
| S 072 | PROSPERA Programa de Inclusión Social |
| | Programa |
| S 243 nacional de Becas | Educación |
| E 066 | inicial y básica comunitaria |
| E064 | Educación para Adultos |

Fuente: Tomado de Consideraciones Presupuestarias 2017, CONEVAL

Es de destacar que en esta clasificación se ubica el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas cuyo objetivo no es la educación, sino la atención a este tipo de trabajadores y sus familias. El estudio de CONEVAL lo clasifica como contribuyente al derecho a la educación, porque previene el rezago educativo y promueve la alfabetización, pero se trata de un componente que se dirige fundamentalmente a los hijos de los jornaleros agrícolas.

Desde la óptica de la provisión de un servicio público, cabe mencionar que gran parte del presupuesto educativo se destina a la nómina (sueldos de maestros) y por eso el presupuesto educativo tiene un elevado gasto corriente, pero en términos reales se trata de una inversión para el desarrollo y formación de capital humano. No obstante, desde la lógica de derechos este presupuesto resulta limitado.

Estudio sobre Presupuesto y Derechos Humanos

Figura 5.5

| Derecho a la Educación | |
|---|---------------------------|
| Programas Presupuestarios | Presupuesto |
| 001 Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno | \$ 520,497,806 |
| 001 Actividades de apoyo administrativo | \$ 13,082,100,185 |
| 001 Becas para la población atendida por el sector educativo | \$ 133,707,873 |
| 001 Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria | \$ 3,281,664,904 |
| 001 Diseño de la Política Educativa | \$ 2,381,084,669 |
| 001 Normar los servicios educativos | \$ 478,115,646 |
| 002 Apoyos para actividades científicas, tecnológicas y de innovación | \$ 4,111,013,819 |
| 002 Evaluación del Sistema Educativo Nacional | \$ 308,037,831 |
| 002 Previsiones salariales y económicas del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) | \$ 11,586,136,692 |
| 003 Desarrollo y Vinculación de la Investigación Científica y Tecnológica con el Sector | \$ 412,910,345 |
| 003 Educación y cultura indígena | \$ 87,839,378 |
| 003 Evaluaciones de la calidad de la educación | \$ 282,623,419 |
| 003 Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación | \$ 90,860,656 |
| 003 Innovación tecnológica para incrementar la productividad de las empresas | \$ 4,802,400,000 |
| 003 Investigación científica, desarrollo e innovación | \$ 5,702,405,643 |
| 003 Previsiones salariales y económicas del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos | \$ 108,177,973 |
| 003 Servicios de educación básica en el D.F. | \$ 34,284,285,256 |
| 004 Servicios de educación normal en el D.F. | \$ 733,687,675 |
| 005 Formación y certificación para el trabajo | \$ 2,718,071,020 |
| 006 Generación de Proyectos de Investigación | \$ 1,464,776,214 |
| 006 Sistema Educativo naval y programa de becas | \$ 1,021,889,988 |
| 006 Subsidios para organismos descentralizados estatales | \$ 77,597,270,000 |
| 007 Administración y fomento de los servicios de salud | \$ 1,729,819,999 |
| 007 Servicios de Educación Media Superior | \$ 35,394,501,141 |
| 009 Programa de Formación de Recursos Humanos basada en Competencias | \$ 226,460,484 |
| 009 Proyectos de infraestructura social del sector educativo | \$ 682,632,939 |
| 010 Servicios de Educación Superior y Posgrado | \$ 45,798,679,071 |
| 011 Desarrollo Cultural | \$ 9,015,937,561 |
| 012 Protección y conservación del Patrimonio Cultural | \$ 1,661,821,015 |
| 013 Producción y transmisión de materiales educativos | \$ 1,116,858,659 |
| 016 Producción y distribución de libros y materiales culturales | \$ 225,451,080 |
| 017 Atención al deporte | \$ 757,805,763 |
| 021 Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico | \$ 14,558,379,563 |
| 021 Sistema educativo militar | \$ 1,697,706,014 |
| 022 Investigación y desarrollo militar en coordinación con universidades públicas, instituciones públicas de educación superior y/o demás centros públicos de investigación superior. | \$ 100,000,000 |
| 022 Servicios Cinematográficos | \$ 482,169,121 |
| 027 Mantenimiento de Infraestructura | \$ 597,000,000 |
| 028 Normalización y certificación en competencias laborales | \$ 81,976,247 |
| 031 Fortalecimiento a la educación temprana y el desarrollo infantil | \$ 500,000,000 |
| 032 Políticas de igualdad de género en el sector educativo | \$ 14,549,833 |
| 039 Registro Nacional de Profesionistas y sus Asociaciones | \$ 30,026,029 |
| 040 Carrera Docente en UPES | \$ 412,123,172 |
| 041 Protección de los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor | \$ 20,352,362 |
| 042 Servicios educativos culturales | \$ 1,005,904,162 |
| 047 Programa de infraestructura física educativa | \$ 201,870,594 |
| 064 Educación para Adultos (INEA) | \$ 3,144,678,330 |
| 066 Educación Inicial y Básica Comunitaria | \$ 4,636,408,517 |
| 067 Sistema de Información y Gestión Educativa | \$ 152,036,869 |
| 070 Programas de Cultura en las Entidades Federativas | \$ 2,054,788,249 |
| 072 PROSPERA Programa de Inclusión Social | \$ 29,152,424,805 |
| 077 Programa de Inclusión Digital | \$ 1,641,965,792 |
| 079 Expansión de la Educación Media Superior y Superior | \$ 6,373,398,072 |
| 080 Apoyos a centros y organizaciones de educación | \$ 961,919,416 |
| 081 Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES | \$ 2,713,057,364 |
| 082 Programa de la Reforma Educativa | \$ 7,607,774,802 |
| 190 Becas de posgrado y apoyos a la calidad | \$ 9,114,861,807 |
| 191 Sistema Nacional de Investigadores | \$ 4,084,625,583 |
| 192 Fortalecimiento sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación | \$ 792,662,688 |
| 221 Escuelas de Tiempo Completo | \$ 11,061,365,390 |
| 236 Fortalecimiento de la Infraestructura Científica y Tecnológica | \$ 1,161,299,940 |
| 243 Programa Nacional de Becas | \$ 12,651,849,521 |
| 244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa | \$ 615,010,652 |
| 247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente | \$ 2,645,823,964 |
| 267 Fortalecimiento de la Calidad Educativa | \$ 4,726,908,554 |
| 268 Programa de Apoyos a la Cultura | \$ 1,978,150,977 |
| 269 Programa de Cultura Física y Deporte | \$ 2,067,845,923 |
| 270 Programa Nacional de Inglés | \$ 789,024,100 |
| 271 Programa Nacional de Convivencia Escolar | \$ 350,000,000 |
| 278 Fomento Regional de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación | \$ 1,649,582,564 |
| 416 Dirección General de Programación y Presupuesto "A" | \$ 360,115,227,608 |
| SIN PP | \$ 4,310,350,656 |
| Total | \$ 758,054,623,944 |

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

5.5.3. Derecho Medio Ambiente Sano

Uno de los derechos que ha cobrado gran relevancia es el de Medio Ambiente Sano, sobre todo porque cada vez se presentan evidencias y consecuencias graves para la población por el cambio climático. Para 2016, la identificación de programas que influyen para que se promueva y cumpla con este Derecho permitió detectar 35 programas presupuestarios. El Ramo Presupuestal que está directamente ligado es el 16, Medio Ambiente y en alguna medida también el Ramo 08, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

El derecho a un Medio Ambiente Sano cuenta con 27 programas en los que a nivel de objetivo, función o subfunción se menciona el Derecho, de estos 13 entregan subsidios pero sólo seis de ellos cuentan con Reglas de Operación. El resto de los programas son de modalidades E (Prestación de servicios Públicos) G (Regulación y supervisión), R (específicos) y N (Desastres naturales).

Como ya se ha señalado, no se pueden agregar los presupuestos de los programas presupuestarios porque algunos de los programas también se asocian con otros derechos, pero conforme al criterio seguido destaca el Programa de Agua potable, Alcantarillado y Saneamiento como el más importante en este ámbito tanto por sus objetivos como por el presupuesto que se le asigna.

Por su parte, CONEVAL identifica cuatro programas fuertemente prioritarios, ocho medianamente prioritarios y seis ligeramente prioritarios. De los primeros existen tres con Reglas de operación y uno de modalidad U otros subsidios, dos son de SAGARPA y dos de SEMARNAT.

- 1) Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria (S)
- 2) Tratamiento de Aguas Residuales (S)
- 3) Programa de Agua potable, Alcantarillado y Saneamiento (S)
- 4) Programa de Acciones Complementarias para Mejorar las Sanidades (U)

Es importante señalar que la clasificación se debe a que de acuerdo con CONEVAL en este derecho los programas entregan “bienes o servicios que . . . reducen los riesgos en la salud de la población por factores ambientales como la calidad del aire y del agua y/o el manejo de residuos contaminantes”.

Figura 5.6

Derecho al Medio Ambiente Sano

| Programas Presupuestarios | Presupuesto |
|--|--------------------------|
| 001 Actividades derivadas del trabajo legislativo | \$ 11,881,649,772 |
| 001 Atención de emergencias y desastres naturales | \$ 1,032,245,349 |
| 001 Operación y mantenimiento de infraestructura hídrica | \$ 2,568,108,134 |
| 001 Programa de Devolución de Derechos | \$ 3,390,249 |
| 002 Atender al público en general en oficinas centrales; así como, solucionar expedientes de presuntas violaciones a los Derechos Humanos. | \$ 548,021,759 |
| 003 Proporcionar servicios de atención al público en general, en oficinas foráneas, así como, atender asuntos relacionados con las personas migrantes | \$ 141,439,614 |
| 003 Regulación Ambiental | \$ 993,140,009 |
| 005 Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable | \$ 57,121,696 |
| 005 Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales | \$ 314,812,791 |
| 006 Sistemas Meteorológicos e Hidrológicos | \$ 447,207,887 |
| 009 Investigación científica y tecnológica | \$ 216,426,810 |
| 010 Gestión integral y sustentable del agua | \$ 5,736,909,034 |
| 012 Prevención y gestión integral de residuos | \$ 730,787,969 |
| 013 Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas | \$ 193,425,305 |
| 014 Protección Forestal | \$ 2,038,264,404 |
| 015 Fideicomisos Ambientales | \$ 140,821,405 |
| 015 Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad y Crecimiento Verde | \$ 197,197,472 |
| 015 Programa de desarrollo organizacional de los Consejos de Cuenca | \$ 33,344,416 |
| 017 Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable | \$ 185,223,910 |
| 020 Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre | \$ 188,570,937 |
| 022 Programa hacia la igualdad y la sustentabilidad ambiental | \$ 28,768,096 |
| 025 Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo | \$ 520,716,541 |
| 025 Sistema Nacional de Alerta de violación a los Derechos Humanos | \$ 3,648,610 |
| 026 Atender asuntos relacionados con los Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. | \$ 22,563,232 |
| 026 Programas de Calidad del Aire y Verificación Vehicular | \$ 6,207,273 |
| 030 Normativa Ambiental e Instrumentos para el Desarrollo Sustentable | \$ 104,422,748 |
| 031 Elaborar pronunciamientos tendientes a garantizar el respeto de los derechos humanos tanto en el sistema penitenciario nacional, como en los casos de pena de muerte de connacionales en el extranjero | \$ 3,232,976 |
| 031 Regulación, Gestión y Supervisión del Sector Hidrocarburos | \$ 304,558,897 |
| 035 Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas | \$ 44,397,912 |
| 046 Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible | \$ 240,501,782 |
| 071 Programa de Empleo Temporal (PET) | \$ 647,226,968 |
| 074 Programa de Agua potable, Alcantarillado y Saneamiento | \$ 9,990,880,759 |
| 217 Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola | \$ 2,974,101,143 |
| 218 Tratamiento de Aguas Residuales | \$ 2,462,748,956 |
| 219 Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable | \$ 5,178,037,490 |
| Total | \$ 50,180,122,305 |

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

5.5.4. Derecho a la No discriminación

En la esfera de este derecho, en el ejercicio 2016, se identificaron 27 programas presupuestarios; sin embargo, solamente uno está directamente relacionado: Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación, el cual está a cargo de la Secretaría de Gobernación. Los demás programas, se puede considerar que inciden en menor medida y se pueden clasificar como transversales.

Figura 5.7

Derecho a la igualdad y prohibición de discriminación.

| Programas Presupuestarios | Presupuesto |
|---|--------------------------|
| 002 Atender al público en general en oficinas centrales; así como, solucionar expedientes de presuntas violaciones a los Derechos Humanos. | \$ 548,021,759 |
| 003 Proporcionar servicios de atención al público en general, en oficinas foráneas, así como, atender asuntos relacionados con las personas migrantes | \$ 141,439,614 |
| 003 Servicios a grupos con necesidades especiales | \$ 321,701,088 |
| 006 Atender asuntos relacionados con víctimas del delito | \$ 25,416,911 |
| 006 Fortalecimiento de las capacidades del Servicio Exterior Mexicano y de la Canc | \$ 18,764,189 |
| 007 Atender asuntos relacionados con personas reportadas como desaparecidas, extraviadas, ausentes, fallecidas no identificadas y víctimas de secuestro | \$ 26,157,412 |
| 008 Conciliación entre empleadores y sindicatos | \$ 25,137,087 |
| 008 Operar el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura | \$ 22,101,299 |
| 009 Comedores Comunitarios | \$ 3,150,220,500 |
| 009 FAETA Educación Tecnológica | \$ 4,054,173,342 |
| 010 FAETA Educación de Adultos | \$ 2,319,694,777 |
| 010 Protección de los Derechos Humanos de Indígenas en Reclusión | \$ 7,006,610 |
| 011 Atender asuntos de la niñez, la familia, adolescentes y personas adultas mayor | \$ 8,638,924 |
| 012 Atender asuntos relacionados con Sexualidad, Salud y VIH | \$ 6,708,983 |
| 014 Promover el respeto de los Derechos Humanos de víctimas y posibles víctimas de la trata de personas; así como periodistas y personas defensores de Derechos Humanos | \$ 20,659,261 |
| 015 Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres | \$ 204,370,290 |
| 017 Programa de Fomento a la Economía Social | \$ 2,508,183,294 |
| 022 Programa de Derechos Humanos | \$ 396,346,706 |
| 022 Promover los Derechos Humanos de los pueblos y las comunidades indígenas | \$ 12,207,705 |
| 023 Realizar visitas de supervisión para cumplir con la elaboración del diagnóstico anual del Sistema Penitenciario. | \$ 8,424,033 |
| 024 Atender asuntos relativos a la aplicación del Mecanismo Nacional de Promoción, Protección y Supervisión de la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad. | \$ 9,806,955 |
| 024 Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación | \$ 143,815,588 |
| 025 Sistema Nacional de Alerta de violación a los Derechos Humanos | \$ 3,648,610 |
| 026 Atender asuntos relacionados con los Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. | \$ 22,563,232 |
| 031 Elaborar pronunciamientos tendentes a garantizar el respeto de los derechos humanos tanto en el sistema penitenciario nacional, como en los casos de pena de muerte de connacionales en el extranjero | \$ 3,232,976 |
| 072 PROSPERA Programa de Inclusión Social | \$ 46,327,572,255 |
| 243 Programa Nacional de Becas | \$ 12,771,189 |
| Total | \$ 60,348,784,589 |

En la atención de este derecho participan varias dependencias ya que es necesario asegurar que no exista trato diferenciado hacia la población mexicana. Por ello, se consideran programas de educación pública, de trabajo y previsión social, de desarrollo social, de relaciones exteriores, de la CNDH y el ya mencionado de gobernación.

En este sentido, en el análisis del PPEF 2017 de CONEVAL, se encuentran clasificados 32 programas presupuestarios,³⁵ lo que se explica porque incluye más dependencias como son: CDI, INMUJERES, IMSS, ISSSTE, SALUD, SEMARNAT y SEDATU. En realidad, el trato es transversal pues todas las dependencias deben ejecutar acciones dirigidas a la No discriminación.

Para este derecho CONEVAL identifica a 12 programas como fuertemente prioritarios³⁶ e incluye los de alimentación, educación, salud y población indígena. La concurrencia lleva a que se combinen recursos y acciones de diferentes programas. Por ejemplo, el programa de Atención a Jornaleros Agrícolas que también está en el Derecho a la Educación, los Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. y el Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA) inciden en el derecho a la Alimentación y en el de No Discriminación.³⁷

5.5.5. Derecho a la Salud

La salud es uno de los elementos de vital importancia y de mayor prioridad para la población mexicana, de hecho la Constitución mandata que toda persona tiene Derecho a la Protección de la Salud.

El análisis del presupuesto 2016, identifica 28 programas presupuestarios e incluye al IMSS, ISSSTE y Petróleos Mexicanos. Estos últimos son los de mayor monto de recursos, lo cual se puede explicar por el número de derechohabientes que atienden.

³⁵ Es necesario enfatizar que CONEVAL considera los Programas de Desarrollo Social, por lo que no necesariamente hay coincidencia con la clasificación utilizada en el presente documento.

³⁶ Como ya se señaló para cada programa CONEVAL lo clasifica como fuertemente, medianamente, ligeramente y no Prioritario. Véase Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2017 elaborado por CONEVAL.

³⁷ De acuerdo con CONEVAL en el caso de DICONSA El beneficiario tiene un ahorro en el ingreso y un subsidio alimentario, atiende a niños y población indígena. En lo que se refiere a LICONSA Los criterios de selección priorizan a madres, niños, adultos mayores y personas con discapacidad.

Cuadro 5.3: Derechohabencia

| Dependencia | Número de derechohabientes (miles de personas) |
|-------------|---|
| IMSS* | 62,661 |
| ISSSTE* | 12,984 |
| PEMEX* | 764 |

Fuente: INEGI.

, pensionados y familiares dependientes

Figura 5.8

Derecho a la salud

| Programa Presupuestario | Presupuesto |
|---|-----------------------------|
| 001 Seguro de Enfermedad y Maternidad | \$ 75,655,678,768 |
| 002 Seguro de Invalidez y Vida | \$ 2,506,874,173 |
| 003 Seguro de Salud para la Familia | \$ 929,922,392 |
| 004 Protección Contra Riesgos Sanitarios | \$ 860,280,772 |
| 005 Seguro Popular | \$ 75,437,199,414 |
| 006 Cuota Social Seguro de Salud ISSSTE | \$ 15,749,500,000 |
| 007 Administración y fomento de los servicios de salud | \$ 1,729,819,999 |
| 008 Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes | \$ 589,129,248 |
| 009 Programa de sanidad militar | \$ 6,080,673,962 |
| 009 Vigilancia epidemiológica | \$ 735,212,873 |
| 010 Formación y capacitación de recursos humanos para la salud | \$ 3,783,602,381 |
| 011 Proyectos de infraestructura social de salud | \$ 801,071,189 |
| 012 Atender asuntos relacionados con Sexualidad, Salud y VIH | \$ 6,708,983 |
| 012 Fortalecimiento de los Servicios Estatales de Salud | \$ 3,499,999,998 |
| 017 Derechos humanos | \$ 62,910,672 |
| 022 Investigación y desarrollo tecnológico en salud | \$ 2,057,098,315 |
| 023 Atención a la Salud | \$ 19,983,656,106 |
| 025 Prevención y atención contra las adicciones | \$ 1,405,026,988 |
| 036 Programa de vacunación | \$ 1,919,935,331 |
| 038 Programa IMSS-PROSPERA | \$ 10,201,300,000 |
| 039 Programa de Atención a Personas con Discapacidad | \$ 41,759,342 |
| 040 Servicios de asistencia social integral | \$ 824,717,955 |
| 072 PROSPERA Programa de Inclusión Social | \$ 6,209,909,161 |
| 200 Fortalecimiento a la atención médica | \$ 857,834,345 |
| 201 Seguro Médico Siglo XXI | \$ 2,685,844,078 |
| 202 Calidad en la Atención Médica | \$ 104,800,257 |
| 251 Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente" | \$ 126,150,811 |
| 272 Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad | \$ 289,682,464 |
| 50 Instituto Mexicano del Seguro Social | \$ 544,321,034,790 |
| 51 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Es | \$ 229,916,102,139 |
| 52 Petróleos Mexicanos | \$ 547,560,089,167 |
| Total | \$ 1,556,933,526,073 |

En lo que corresponde al análisis de CONEVAL se identifican siete programas como fuertemente prioritarios y seis ligeramente prioritarios, Entre los primeros, tres programas cuentan con Reglas de Operación y uno más que no cuenta con Reglas de Operación, también entrega subsidios. Estos son:

- 1) Programa IMSS-PROSPERA (modalidad S)

- 2) Seguro Médico Siglo XXI (modalidad S)
- 3) Fortalecimiento a la atención médica (modalidad S)
- 4) Seguro Popular (modalidad U)

Como se puede observar, IMSS PROSPERA y Seguro Popular son programas fundamentales ya que atienden a población que no está asegurada dentro de las instituciones creadas para los trabajadores del sector formal.

De acuerdo con las mediciones de CONEVAL, en 2014, 18.2 % de la población mexicana carecía de acceso a la salud, lo que representa una reducción importante respecto a 2010 cuando el porcentaje era de 29.2 %. A esta reducción contribuyó la puesta en marcha del Programa de Seguro Popular que permitió registrar un mayor número de personas con acceso a instituciones de salud.

5.5.6. Derecho a la Seguridad Social

La Seguridad Social es un Derecho que de acuerdo con la CNDH: “implica que el Estado debe realizar las acciones pertinentes para proporcionar servicios médicos, protección económica por enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, desempleo, invalidez o vejez, por ejemplo, cuando una persona sufre un accidente en el trabajo o es despedido de éste, debe recibir un apoyo económico que le permite solventar sus necesidades; en el caso de las personas adultas mayores, a recibir la protección del Estado, a través de lo que comúnmente se denomina pensión”.

Como se puede apreciar, el número de acciones es importante, pero lo es más su tipo, pues se trata de servicios a los que se tiene acceso fundamentalmente por la formalidad en el trabajo.

Para atender este derecho a la seguridad social, en 2016 se contabilizaron 27 programas presupuestarios relacionados, además de instituciones como el IMSS e ISSSTE. Los programas presupuestarios de mayor monto de recursos son:

- 1) 001 Seguro de Enfermedad y Maternidad
- 2) 006 Apoyo para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE
- 3) 008 Pensiones y Jubilaciones en curso de Pago
- 4) 012 Cuota Social al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez

Gran parte de estos recursos son destinados a las pensiones, que es uno de los problemas que enfrenta el país ya que la población está envejeciendo y cada vez es más vulnerable en términos de sus derechos humanos y necesidades de protección social en materia de salud, ingreso, vivienda, etc.

Por su parte, el análisis de CONEVAL clasifica dos programas, uno como fuertemente prioritario: Pensión para Adultos Mayores y otro ligeramente prioritario: Programa PROSPERA Programa de Inclusión Social. Se trata de programas que apoyan a la población que está fuera de la economía formal y por tanto de la protección que ésta brinda. De acuerdo a las mediciones de CONEVAL, 58 % de las personas sufre de Carencia por Acceso a la Seguridad Social y ello está correlacionado con situaciones de pobreza.

Para CONEVAL es “importante seguir fortaleciendo las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE, ISSSTE estatales, PEMEX; Marina y SEDENA) para que el empleo formal sea el mecanismo para garantizar este derecho, que es uno de los más representativos para combatir la pobreza”. Al mismo tiempo, es necesario atender la problemática de las pensiones y fortalecer los programas dirigidos al adulto mayor. Todo ello implica un mayor y creciente apoyo presupuestal.

5.5.7. Derecho al Trabajo

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mandata “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley”.

Para la atención de este derecho en el presupuesto 2016 se identifican 13 programas presupuestarios, la mayoría son del Ramo Presupuestal 14, Trabajo y Previsión Social, el cual se complementa por los Ramos 09, 16 y 20 Comunicaciones y Transporte, Medio Ambiente y Recursos Naturales y, Desarrollo Social, respectivamente.

En este esquema, el Programa de Empleo Temporal, responsabilidad de las tres dependencias, es el de mayores recursos y cuenta con Reglas de Operación; su objetivo es: “Otorgar apoyos económicos a las personas de 16 años o más que vean disminuidos sus ingresos o su patrimonio a causa de situaciones sociales y económicas adversas, emergencias o desastres, como contraprestación por su participación en proyectos de beneficio social, familiar o comunitario”.

Como atención al Derecho al Trabajo, este programa tiene el inconveniente de que si bien apoya a la población, solamente lo hace por periodos, lo que los convierte en un empleo incierto y prácticamente informal.

Figura 5.9

| Derecho a la Seguridad Social | |
|---|-----------------------------|
| Programa Presupuestario | Presupuesto |
| 001 Actividades derivadas del trabajo legislativo | \$ 11,881,649,772 |
| 001 Seguro de Enfermedad y Maternidad | \$ 75,655,678,768 |
| 002 Atender al público en general en oficinas centrales; así como, solucionar expedientes de presuntas violaciones a los Derechos Humanos. | \$ 548,021,759 |
| 002 Seguro de Invalidez y Vida | \$ 2,506,874,173 |
| 003 Proporcionar servicios de atención al público en general, en oficinas foráneas, así como, atender asuntos relacionados con las personas migrantes | \$ 141,439,614 |
| 003 Seguro de Salud para la Familia | \$ 929,922,392 |
| 005 Cuota correspondiente de los Haberes, Haberes de Retiro y Pensiones | \$ 4,549,861,529 |
| 006 Apoyo para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE | \$ 159,044,586,296 |
| 006 Cuota Social Seguro de Salud ISSSTE | \$ 15,749,500,000 |
| 008 Pensiones y Jubilaciones en curso de Pago | \$ 189,393,050,700 |
| 009 Pensiones Civiles Militares y de Gracia | \$ 18,573,200,000 |
| 010 Pagas de Defunción y Ayuda para Gastos de Sepelio | \$ 89,294,625 |
| 011 Aportaciones Estatutarias al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez | \$ 4,901,107,035 |
| 012 Cuota Social al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez | \$ 29,036,008,552 |
| 013 Compensaciones de Carácter Militar con Pago único | \$ 262,631,250 |
| 014 Apoyo Económico a Viudas de Veteranos de la Revolución Mexicana | \$ 450,000 |
| 015 Apoyo a jubilados del IMSS e ISSSTE | \$ 118,847,596 |
| 017 Fondo de Reserva para el Retiro IMSS | \$ 350,000,000 |
| 018 Apoyo para cubrir el gasto de operación del ISSSTE | \$ 12,319,348,860 |
| 021 Pensión Mínima Garantizada IMSS | \$ 2,687,644,271 |
| 022 Cuota Social Seguro de Retiro ISSSTE | \$ 1,773,586,125 |
| 023 Adeudos con el IMSS e ISSSTE | \$ 2,820,000,000 |
| 025 Previsiones para las pensiones en curso de pago de los extrabajadores de Luz y Fuerza del Centro | \$ 19,373,797,808 |
| 026 Atender asuntos relacionados con los Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. | \$ 22,563,232 |
| 026 Previsiones para el Pago de las Pensiones de los Jubilados de Ferrocarriles Nacionales de México | \$ 2,900,055,588 |
| 031 Elaborar pronunciamientos tendentes a garantizar el respeto de los derechos humanos tanto en el sistema penitenciario nacional, como en los casos de pena de muerte de connacionales en el extranjero | \$ 3,232,976 |
| 038 Programa IMSS-PROSPERA | \$ 10,201,300,000 |
| 50 Instituto Mexicano del Seguro Social | \$ 544,321,034,790 |
| 51 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estar | \$ 229,916,102,139 |
| Total | \$ 1,340,070,789,850 |

En el ámbito del Derecho al Trabajo, CONEVAL identifica 30 programas presupuestarios; cuatro fuertemente prioritarios, 23 medianamente prioritarios y tres ligeramente prioritarios. De todos estos programas, 18 cuentan con Reglas de Operación. Es importante señalar la alta relación que existe entre el Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social, por ello se cuenta con programas con efectos en los dos derechos.

Dentro de los programas fuertemente prioritarios se encuentran algunos que ya han sido relacionados con otros derechos:

- 1) Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas

2) Programa de Empleo Temporal

3) Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras

4) Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

Estos programas también entregan subsidios lo que quiere decir que no son necesariamente empleo formal, excepto el de estancias infantiles que de alguna forma podría estar promoviendo que las madres se puedan emplear formalmente. Lo que se puede decir es que poco más de la mitad de los programas entrega apoyos a la población beneficiaria y que no necesariamente genera empleos formales.

Por lo anterior, CONEVAL sugiere “fortalecer el Servicio Nacional de Empleo para i) fortalecer el Programa de Apoyo al Empleo, pues es el único que realiza políticas activas de empleo y ii) probar diferentes esquemas de atención que permitan atender población en localidades rurales”.

5.5.8. Derecho a la Vivienda

La vivienda es un derecho Constitucional y es una de las demandas más sentidas de las familias mexicanas, ya que requieren de un espacio adecuado para vivir. El artículo cuarto mandata que “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa y, desde la perspectiva presupuestal se identificaron para el ejercicio 2016, nueve programas que directamente impactan en este Derecho, todos ellos del Ramo Presupuestal 15, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. De éstos, nueve cuentan con Reglas de Operación y sobresalen:

1) Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales

2) Programa de Apoyo a la Vivienda

3) Programa de infraestructura

4) Conducción e instrumentación de la política nacional de vivienda

De acuerdo a la guía explicativa del Programa de Apoyo a la Vivienda “A través del Programa de Apoyo a la Vivienda el FONHAPO otorga subsidios para que los hogares en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar, con carencia de calidad de espacios en la vivienda, puedan construir, ampliar o mejorar su vivienda”. Sin embargo, no se trata de un programa con recursos suficientes para atender a toda la población que padece la situación mencionada.

Figura 5.10
Derecho al Trabajo

| Programas Presupuestarios | Presupuesto |
|---|--------------------------|
| 001 Actividades derivadas del trabajo legislativo | \$ 11,881,649,772 |
| 001 Impartición de justicia laboral | \$ 907,112,893 |
| 002 Atender al público en general en oficinas centrales; así como, solucionar expedientes de presuntas violaciones a los Derechos Humanos. | \$ 548,021,759 |
| 002 Procuración de justicia laboral | \$ 190,234,596 |
| 003 Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral | \$ 578,537,194 |
| 003 Proporcionar servicios de atención al público en general, en oficinas foráneas, así como, atender asuntos relacionados con las personas migrantes | \$ 141,439,614 |
| 004 Capacitación para Incrementar la Productividad | \$ 84,522,075 |
| 008 Conciliación entre empleadores y sindicatos | \$ 25,137,087 |
| 011 Registro de agrupaciones sindicales | \$ 21,227,851 |
| 026 Atender asuntos relacionados con los Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. | \$ 22,563,232 |
| 031 Elaborar pronunciamientos tendentes a garantizar el respeto de los derechos humanos tanto en el sistema penitenciario nacional, como en los casos de pena de muerte de connacionales en el extranjero | \$ 3,232,976 |
| 043 Programa de Apoyo al Empleo (PAE) | \$ 1,726,602,900 |
| 071 Programa de Empleo Temporal (PET) | \$ 3,995,065,762 |
| Total | \$ 20,125,347,711 |

Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

A su vez, de acuerdo con el CONEVAL, se clasifican seis programas como fuertemente, medianamente y ligeramente prioritarios, dos para cada uno de ellos. Los primeros coinciden con los antes señalados, programa de apoyo a la vivienda y de infraestructura.

En la medición del CONEVAL, el porcentaje de personas que sufren de Carencia por Calidad y Espacio de la Vivienda es de 12.3 %. Por lo que sugiere “Privilegiar acciones que atiendan de manera integral la calidad y espacios de la vivienda, dado que es la única manera de disminuir este indicador”, así como “Fortalecer acciones de adquisición de vivienda para personas con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos”, de nueva cuenta se concluye que los recursos asignados son insuficientes.

Como se puede apreciar, los DESCA cuentan con algún tipo de soporte presupuestal. Con un propósito explícito de cumplimiento de un Derecho sólo se identifican unos cuantos y ello puede ser a diferentes niveles; a su vez, otro grupo de programas presupuestarios dada su incidencia en la esfera de un derecho se puede decir que inciden en el ámbito del derecho, pero con diferentes tipos de impactos, muchas veces indirectos.

Esta situación deviene de la lógica de construcción de los programas presupuestarios cuyo punto de partida no es el cumplimiento de un Derecho, sino más bien, la atención a problemáticas específicas desde la óptica de ofrecer o garantizar un bien o servicio público y no de alcanzar una cobertura universal en materia de derechos.

Si bien es cierto que el marco de actuación del Estado mexicano y la incidencia de sus políticas permiten identificar impactos reales y favorables en las condiciones de acceso a los derechos, también es cierto que no se cuenta con una fortaleza institucional que permita anteponer la lógica de derechos en la toma de decisiones gubernamentales.

Bibliografía

CONEVAL (2015). *Comunicado de Prensa 005*. México.

Hernández, A. (2015). *Los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en el Nuevo Modelo Constitucional de Derechos Humanos en México*. Colección Sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), Fascículo 6. CNDH.

Fuentes electrónicas

BID (2012). México: Retos para el Sistema Educativo 2012-2018. Recuperado el 01 de noviembre de 2016 de: <http://federalismoeducativo.cide.edu/documents/97536/36092cfa-7133-449f-be68-72dd4dd1d9d1>

Capítulo 6.

Ajustes al gasto y Derechos Humanos.

Desde la perspectiva del marco institucional y presupuestal, el cumplimiento de las obligaciones en materia de Derechos Humanos enfrenta varios retos. De acuerdo con los principios de universalidad, imprescriptibilidad, inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e integralidad, queda un camino por recorrer a fin de dotar al Estado mexicano de los instrumentos necesarios para cumplir efectivamente con lo establecido en la Constitución y poder así proteger, promover, respetar y garantizar los Derechos Humanos de todos los mexicanos.

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.

Como se señaló en la primera parte del documento, 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 de un contenido mínimo del Derecho, los Estados comprometidos deben contar con políticas, programas y acciones que permitan cumplir con ello. Esta base mínima obligatoria determina un parámetro de referencia, siendo necesario que los alcances del derecho se vayan ampliando, que gradualmente se mejore la calidad y/o que se extienda la cobertura de sus acciones.

Asimismo, la Progresividad va a la par de la No Regresividad; esto es, no sólo hay que “hacer crecer” el derecho, sino que no debe haber retrocesos. Considerando la limitante es la disponibilidad de recursos fiscales, se asume el principio de la utilización máxima de recursos en la atención de los Derechos; esto es, que el Estado debe de hacer uso del máximo de los recursos (disponibles) para poder alcanzar la efectividad del derecho y su progresividad.

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.

Los ajustes al gasto siempre impactan la capacidad del Estado para garantizar Derechos. Pero esto es más significativo para el conjunto de Derechos prestacionales, para los Derechos que requieren de una participación activa del Estado como lo es el caso de los DESCAs.

El caso de la determinación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017 es un claro ejemplo de ello. Si bien son pocos los programas presupuestarios que en sus Reglas de Operación tienen un propósito explícito de Derechos, al revisar la orientación y las acciones que realizan, es evidente que contribuyen de manera directa o indirecta al cumplimiento de alguno de los Derechos Humanos, ya sea civil, político, económico o social.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2017, (PEF-2017), que presentó el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, consideró una reducción en términos reales del -1.7% con respecto a lo aprobado para el ejercicio 2016. La propuesta conllevaba disminuciones en diversos programas sociales, lo cual se tradujo en un retroceso en las capacidades del Estado mexicano para el cumplimiento de los Derechos Humanos.

La Ley de Desarrollo Social (2004) es la única que desde su concepción misma planteó un enfoque de derechos. De ahí que en su artículo 18^o estableciera que “Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley; y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación”.

Conforme al artículo 19^o, entre estos fondos prioritarios y de interés público se encuentran los de educación obligatoria; de atención médica; los dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad; los dirigidos a zonas de atención prioritaria; los dirigidos a asegurar la alimentación nutritiva y de calidad; los de abasto social de productos básicos; los de vivienda; los destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía, y los de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.

Además, el artículo 20^o mandata: “El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando

menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal”.

El organismo encargado de generar información sobre la política social, medir la pobreza y evaluar los programas y acciones de la Administración Pública Federal en esta materia, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), publicó el documento “Proyecto de Presupuesto de Egresos 2017”, en el cual documenta -desde su perspectiva- cómo las disminuciones presupuestales afectan la contribución de los distintos programas públicos a la atención de las carencias sociales que padece la población mexicana y, por lo tanto, a su incidencia en el acceso a derechos sociales de determinados grupos poblacionales.

El Proyecto de Presupuesto 2017, en lo que toca exclusivamente al Gasto Neto Total Programable, propuso una disminución real de -4.4 %, al pasar de 3 billones 562 mil millones de pesos (mmdp) a 3 billones 497 mmdp. Al comparar el presupuesto de los programas y acciones de desarrollo social contenido en el PEF 2016 con la propuesta para 2017, se observa que los recursos se reducían de 940 mil millones de pesos a 864 mmdp, lo que representaba una reducción presupuestal de 10.4 % en términos reales.

CONEVAL, identifica 18 dependencias de la Administración Pública Federal (APF), que realizan acciones o tienen programas de desarrollo social y su análisis permite observar que, pese a lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social, en la mayoría de los programas se presentaron reducciones presupuestales en términos reales. De los 83 programas presupuestarios prioritarios vigentes en 2016, en la propuesta de presupuesto para 2017 se observa que dos programas se fusionaron; 14 aumentaron su presupuesto o siguieron igual; 63 disminuyeron su presupuesto y, cuatro no contemplaron presupuesto.

El análisis realizado al proyecto de presupuesto por el CONEVAL muestra cómo, desde la perspectiva de los derechos, programas fuertemente prioritarios en materia de educación y salud, presentaron reducciones importantes de recursos, como lo es el caso de becas y educación para adultos.

Derecho Social: Educación

Cuadro 6.1: Programas prioritarios 2017 para la atención a la educación

| Programa | Dependencia | Reducción Presupuestal |
|---|-------------|------------------------|
| Programa de Apoyo a la Educación Indígena | CDI | -2.7 % |
| Programa PROSPERA Inclusión Social | SEDESOL | -2.7 % |
| Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas | SEDESOL | -17.3 % |
| Educación Básica Comunitaria | SEP | -2.6 % |
| Programa Nacional de Becas | SEP | -17.5 % |
| Educación para Adultos | SEP | -28.8 % |

Fuente: CONEVAL, Proyecto de Presupuesto de Egresos 2017.

En materia de salud, siguiendo al CONEVAL, se encuentra un gran contraste entre aquellos programas que incrementan y los que reducen sus recursos; entre estos últimos destacan los ajustes en recursos de programas centrales como lo son el Seguro Popular (-11.3 %) y el Seguro Médico Siglo XXI (-29.1 %).

Derecho Social: Salud

Cuadro 6.2: Programas prioritarios 2017 para la atención a salud

| Programa | Dependencia | Variación Presupuestal |
|--------------------------------------|-------------|------------------------|
| Prevención y control de enfermedades | IMSS | 70.9 % |
| Atención a la salud | ISSSTE | 2.2 % |
| IMSS-Prospera | IMSS | 8.3 % |
| Seguro popular | SSA | -11.3 % |
| Seguro Médico Siglo XXI | SSA | -29.1 % |

Fuente: CONEVAL, Proyecto de Presupuesto de Egresos 2017.

Figura 6.1: Presupuesto de programas y acciones de desarrollo social 2016-2017
(millones de pesos)

| Dependencia | Presupuesto Original 2016 (mdp) | PPEF 2017 (mdp) | Cambio nominal | Cambio real |
|---------------|---------------------------------|-----------------|----------------|-------------|
| IMSS-PROSPERA | 10,201.30 | 11,350.00 | 11.3% | 8.3% |
| ISSSTE | 42,648.48 | 44,717.71 | 4.9% | 2.1% |
| IMSS | 205,294.98 | 211,139.95 | 2.8% | 0.1% |
| BANSEFI | 38.51 | 38.51 | 0.0% | -2.6% |
| SEDESOL | 105,729.08 | 101,894.65 | -3.6% | -6.2% |
| SEP | 287,702.04 | 268,159.60 | -6.8% | -9.3% |
| SALUD | 120,671.96 | 112,266.88 | -7.0% | -9.4% |
| AGROASEMEX | 1,668.92 | 1,443.92 | -13.5% | -15.8% |
| CONACYT | 27,307.74 | 22,746.13 | -16.7% | -18.9% |
| SAGARPA | 66,702.10 | 54,655.01 | -18.1% | -20.2% |
| STPS | 2,389.66 | 1,601.49 | -33.0% | -34.8% |
| SEDATU | 22,552.76 | 13,216.65 | -41.4% | -42.9% |
| INMUJERES | 323.86 | 173.90 | -46.3% | -47.7% |
| SE | 9,787.84 | 5,048.85 | -48.4% | -49.8% |
| SCT | 1,918.36 | 959.18 | -50.0% | -51.3% |
| SEMARNAT | 23,086.34 | 10,121.06 | -56.2% | -57.3% |
| CDI | 10,686.15 | 4,586.62 | -57.1% | -58.2% |
| SECTUR | 1,571.71 | 568.92 | -63.8% | -64.8% |

Fuente: Tomado de CONEVAL, Proyecto de Presupuesto de Egresos 2017.

Figura 6.2: Presupuesto de los programas presupuestarios 2017
Presupuesto Programas Prioritarios 2017

| Dependencia | Programas | | | | |
|---------------|-----------|------------|------------|-----------------|-----------|
| | Total | Incremento | Decremento | Sin presupuesto | Fusionado |
| IMSS | 5 | 4 | 1 | | |
| ISSSTE | 3 | 3 | | | |
| CDI | 3 | | 3 | | |
| Agroasemex | 1 | | 1 | | |
| IMSS-Prospera | 1 | 1 | | | |
| CCONACYT | 2 | 2 | | | |
| Inmujeres | 1 | | 1 | | |
| Sagarpa | 13 | 1 | 10 | 1 | 1 |
| Salud | 8 | | 8 | | |
| Economía | 3 | | 3 | | |
| Sedatu | 3 | | 3 | | |
| Sedesol | 15 | 1 | 14 | | |
| Semarnat | 14 | 1 | 9 | 3 | 1 |
| SEP | 9 | 1 | 8 | | |
| STyPS | 2 | | 2 | | |
| Total | 83 | 14 | 63 | 4 | 2 |

Fuente: Elaboración con base en Proyecto de Presupuesto de Egresos 2017, CONEVAL

Fuente: Tomado de CONEVAL, Proyecto de Presupuesto de Egresos 2017.

Por otra parte, si bien al momento de esta investigación, el Congreso de la Unión concluía el análisis y modificación del paquete económico para el 2017 con un incremento de recursos fiscales por 51 mil millones de pesos y ampliaciones por 69 mil millones de pesos,³⁸ una revisión general del presupuesto permite encontrar diversas afectaciones en programas que inciden de manera directa en la capacidad para garantizar Derechos.

De acuerdo con el vocero de la SHCP, el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal de 2017 mantuvo las metas de consolidación fiscal y la propuesta del Gobierno de la República para reducir en 175,849 millones de pesos el gasto programable, respecto a lo aprobado en 2016; igualmente, “la Cámara de Diputados propone mantener una disminución en el gasto de operación de las Dependencias del gobierno en 33,498 millones de pesos . . . Las ampliaciones por 69,115 millones de pesos, permitirán fortalecer la política social, educativa, productiva y de infraestructura”.

Estas modificaciones incrementaron los recursos de algunos programas con una relación directa con el ejercicio de los Derechos; por ejemplo: “En materia educativa, la ampliación fue de 3,451 millones de pesos, de los cuales 910 millones de pesos se destinarán a fortalecer programas que atienden la educación básica, como los programas de Escuelas de Tiempo Completo y el Fortalecimiento a la educación temprana y el desarrollo infantil, 941 millones de pesos más se destinarán a programas de educación superior y 1,500 millones de pesos a proyectos de cultura. Para fortalecer las acciones que promueven la igualdad entre mujeres y hombres, así como la erradicación de la violencia y discriminación de género, el gasto destinado al rubro se incrementa en 1,526 millones de pesos respecto al aprobado al año anterior. Se fortalece al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) con 205 millones de pesos, en dos acciones prioritarias: o Fortalecer la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas y en la cultura institucional de las entidades federativas y municipios con 150 millones de pesos . . . Impulsar acciones que garanticen la seguridad de las mujeres en los municipios con

Alerta de Violencia de Género con 55 millones de pesos. Se incrementa la asignación del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) en 303 millones de pesos para apoyar proyectos a las instancias de mujeres en las entidades

³⁸ La comparación de las modificaciones de recursos se realizará hasta que la SHCP actualice y haga públicos los analíticos del PEF 2017.

federativas, para institucionalizar e implementar la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres. Se fortalece el presupuesto de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) en 172 millones de pesos lo que permite fomentar acciones de coadyuvancia para las alertas de género en Estados y Municipios . . . Cabe destacar que para apoyar los trabajadores migrantes en retorno se asignan 263 millones de pesos al Fondo de Apoyo a Migrantes”. (SHCP, 2016).

El Presupuesto finalmente aprobado para el ejercicio fiscal 2017 redujo en -0.7 % el Gasto Neto del Sector Público con respecto al presupuesto aprobado para el año fiscal 2016. Por lo que toca al gasto de los Ramos Administrativos la reducción fue de 15.2 %.

Destaca que los Ramos correspondientes a las Secretarías de Educación y Salud quedaron con reducciones por 14.5 % y 10.8 %, respectivamente. Por su parte, Sedesol registró una disminución de 6.8 %. Los ajustes más importantes se dieron en Medio Ambiente y Recursos Naturales, 39.1 %; en Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 39.5 % y, significativamente en las Entidades No Sectorizadas, donde el recorte fue de 42.5 % en términos reales. Cabe señalar que en este último Ramo la principal entidad es la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas cuyos recursos se redujeron en 52.8 %.

Estas reducciones en los Ramos presupuestales referidos, ejemplifican la manera como instituciones rectoras de políticas públicas que impactan en el área social vieron reducidas sus capacidades para cumplir con sus funciones y ampliar su alcance.

Un tema de discusión es el de los términos de medición del presupuesto asignado puesto que, a valores corrientes se puede afirmar que se cumple con la regla de la no disminución de recursos, pero en términos reales una variación negativa implica una menor capacidad de ejecución de los programas, lo que afecta su alcance y limita su impacto en la generación de mejores condiciones para el acceso a los derechos humanos.

Figura 6.3: PEF 2017 Ramos Administrativos (pesos corrientes)

| Concepto | PEF-2016 | PPEF 2017 | Diferencia Absoluta | Var. % Real |
|--|--------------------------|------------------------|-------------------------|--------------|
| B: RAMOS ADMINISTRATIVOS | 1,116,787,966,784 | 978,730,335,003 | -138,057,631,781 | -15.2 |
| Gasto Programable | | | | |
| 2 Presidencia de la República | 1,922,652,864 | 1,819,588,182 | -103,064,682 | -8.4 |
| 4 Gobernación ³¹ | 67,472,539,816 | 58,187,060,971 | -9,285,478,845 | -16.5 |
| 5 Relaciones Exteriores | 7,841,504,845 | 7,819,190,318 | -22,314,527 | -3.5 |
| 6 Hacienda y Crédito Público | 28,502,492,275 | 26,857,819,823 | -1,644,672,452 | -8.8 |
| 7 Defensa Nacional | 72,250,719,526 | 69,407,968,044 | -2,842,751,482 | -7.0 |
| 8 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación | 84,827,278,656 | 70,597,215,782 | -14,230,062,874 | -19.4 |
| 9 Comunicaciones y Transportes | 105,217,734,544 | 84,627,745,420 | -20,589,989,124 | -22.1 |
| 10 Economía | 14,746,088,863 | 9,524,564,724 | -5,221,524,139 | -37.5 |
| 11 Educación Pública | 302,986,555,681 | 267,655,185,221 | -35,331,370,460 | -14.5 |
| 12 Salud | 132,216,881,794 | 121,817,532,748 | -10,399,349,046 | -10.8 |
| 13 Marina | 27,401,156,874 | 26,336,892,497 | -1,064,264,377 | -7.0 |
| 14 Trabajo y Previsión Social | 4,374,882,581 | 3,536,129,469 | -838,753,112 | -21.8 |
| 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano | 25,613,444,548 | 16,018,897,188 | -9,594,547,360 | -39.5 |
| 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales | 55,770,254,828 | 35,058,607,085 | -20,711,647,743 | -39.1 |
| 17 Procuraduría General de la República | 16,468,566,951 | 15,897,460,324 | -571,106,627 | -6.6 |
| 18 Energía | 2,807,979,137 | 2,361,605,506 | -446,373,631 | -18.6 |
| 20 Desarrollo Social | 109,371,909,018 | 105,339,637,578 | -4,032,271,440 | -6.8 |
| 21 Turismo | 5,211,444,461 | 3,497,455,241 | -1,713,989,220 | -35.0 |
| 27 Función Pública | 1,296,984,800 | 1,106,575,552 | -190,409,248 | -17.4 |
| 31 Tribunales Agrarios | 881,065,063 | 882,205,614 | 1,140,551 | -3.1 |
| 37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal | 117,459,310 | 121,331,124 | 3,871,814 | -0.0 |
| 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología | 34,010,260,421 | 26,963,512,279 | -7,046,748,142 | -23.3 |
| 45 Comisión Reguladora de Energía | 369,999,989 | 339,993,356 | -30,006,633 | -11.0 |
| 46 Comisión Nacional de Hidrocarburos | 319,999,985 | 290,011,903 | -29,988,082 | -12.3 |
| 47 Entidades no Sectorizadas | 14,788,109,954 | 8,787,848,969 | -6,000,260,985 | -42.5 |
| 48 Cultura | | 12,428,300,085 | 12,428,300,085 | |

Fuente: PEF 2017.

Un caso importante es el del programa PROSPERA, el cual es la principal estrategia del Gobierno de la República para contrarrestar la pobreza del país y que atiende a 6.8 millones de familias que reciben apoyos en educación, salud y alimentación.

Dicho programa tiene el objetivo de “Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que amplían el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud,

educación y el acceso a otras dimensiones de bienestar para coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.”

PROSPERA mantiene y fortalece las intervenciones que buscan ampliar las capacidades en educación, salud y alimentación, principalmente en los niños, niñas y jóvenes en los hogares en pobreza, a la vez que amplía el radio de acción de sus intervenciones intersectoriales al ámbito del fomento a la inclusión productiva y laboral, así como a la generación de ingreso, la inclusión financiera y el acceso efectivo a los Derechos Sociales.

El Programa se divide en tres rubros:

- 1) Desarrollo Social
- 2) Educación Pública
- 3) Salud

Para el 2017 el Programa contará con un presupuesto de 82 mil 405 millones de pesos, monto que en términos reales resulta inferior en -2.9 % a lo aprobado el año anterior, cuando ascendió a 82 mil 166 millones de pesos.

Figura 6.4: Programa prospera (millones de pesos)

| | PEF-2016 | PEF 2017 | Diferencia Absoluta | Var. % Real |
|-------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------|-------------|
| Total | 82,166,741,898 | 82,405,800,120 | 239,058,222 | -2.9 |
| Desarrollo Social | 46,804,407,932 | 46,723,508,964 | -80,898,968 | -3.4 |
| Educación Pública | 29,152,424,805 | 29,352,424,805 | 200,000,000 | -2.5 |
| Salud | 6,209,909,161 | 6,329,866,351 | 119,957,190 | -1.3 |

Fuente: PEF 2017.

En este caso las cifras nominales indican un incremento en los recursos totales del programa, pero en lo que toca a la principal asignación, Desarrollo Social, la caída en su presupuesto es tanto nominal como real.

Otro ejercicio es el de la revisión de los recursos aprobados para las dependencias de la Administración Pública Federal que inciden principalmente en el desarrollo social; esto es, aquellas en las que su operación impacta Derechos Sociales.

Estudio sobre Presupuesto y Derechos Humanos

Atendiendo la clasificación funcional del gasto, en lo que corresponde a la Función Desarrollo Social, salvo en las erogaciones para Protección Social, en todas las partidas se observan reducciones en términos reales. De hecho, el total del gasto en esta función apenas aumenta 0.5 % real de 2016 a 2017.

Figura 6.5: Gasto en la función Desarrollo Social. Gasto Programable en Clasificación Funcional 2017 (millones de pesos)

| Denominación | 2016 p | 2016 a | 2017 p | Variación real 2017 p | | | |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------------|-----------------|------------|------------|
| | | | | Absoluta | | % | |
| | | | | 2016 p | 2016 a | 2016 p | 2016 a |
| Desarrollo Social | 2,219,378.3 | 2,219,044.6 | 2,229,637.0 | 10,258.7 | 10,592.4 | 0.5 | 0.5 |
| Protección Ambiental | 30,338.7 | 28,995.6 | 21,185.0 | -9,153.7 | -7,810.6 | -30.2 | -26.9 |
| Vivienda y Servicios a la Comunidad | 204,481.0 | 204,863.1 | 193,835.3 | -10,645.7 | -11,027.8 | -5.2 | -5.4 |
| Salud | 537,934.7 | 540,563.0 | 535,645.2 | -2,289.5 | -4,917.8 | -0.4 | -0.9 |
| Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales | 20,373.9 | 22,495.3 | 16,581.9 | -3,792.0 | -5,913.3 | -18.6 | -26.3 |
| Educación | 673,585.5 | 675,176.5 | 645,602.3 | -27,983.2 | -29,574.2 | -4.2 | -4.4 |
| Protección Social | 751,750.6 | 746,037.2 | 816,102.6 | 64,352.1 | 70,065.5 | 8.6 | 9.4 |
| Otros Asuntos Sociales | 913.9 | 913.9 | 684.6 | -229.3 | -229.3 | -25.1 | -25.1 |

Fuente: PEF 2017. p=proyecto, a=aprobado

Por otra parte, retomando información de la clasificación administrativa del gasto, las principales dependencias del Ejecutivo Federal presentan caídas nominales en sus presupuestos. Destaca la reducción de recursos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (-52.8 %), de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano (-39.5 %), la de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (-37.5 %) e incluso la de la Secretaría de Desarrollo Social (-6.8 %).

Figura 6.6: Principales secretarías y entidades con gasto en desarrollo social. PEF2016 vs PEF 2017. (millones de pesos corrientes)

| Secretarías/Entidades | PEF 2016 | PEF 2017 | Diferencia Absoluta | Var. % Real |
|--|--------------------|--------------------|---------------------|-------------|
| Total | 1,621,262.7 | 1,607,254.0 | -14,008.7 | -4.0 |
| Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación | 84,827.3 | 70,597.2 | -14,230.1 | -19.4 |
| Comunicaciones y Transportes | 105,217.7 | 84,627.7 | -20,590.0 | -22.1 |
| Economía | 14,746.1 | 9,524.6 | -5,221.5 | -37.5 |
| Educación Pública | 302,986.6 | 267,655.2 | -35,331.4 | -14.5 |
| Salud | 132,216.9 | 121,817.5 | -10,399.3 | -10.8 |
| Trabajo y Previsión Social | 4,374.9 | 3,536.1 | -838.8 | -21.8 |
| Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano | 25,613.4 | 16,018.9 | -9,594.5 | -39.5 |
| Medio Ambiente y Recursos Naturales | 55,770.3 | 36,058.6 | -19,711.6 | -37.4 |
| Desarrollo Social | 109,371.9 | 105,339.6 | -4,032.3 | -6.8 |
| Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas | 11,900.5 | 5,806.6 | -6,093.9 | -52.8 |
| Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado | 229,916.1 | 263,589.3 | 33,673.2 | 11.0 |
| Instituto Mexicano del Seguro Social | 544,321.0 | 622,682.6 | 78,361.5 | 10.7 |

Fuente: Proyecto de PEF 2017.

Figura 6.7: PEF 2016 vs PEF 2017 (millones de pesos corrientes)

| Secretarías/Entidades | PEF 2016 | PEF 2017 | Diferencia Absoluta | Var. % Real |
|--|--------------------|--------------------|---------------------|-------------|
| Total | 1,727,119.3 | 1,702,059.0 | -25,060.3 | -4.6 |
| Presidencia de la República | 1,922.7 | 1,819.6 | -103.1 | -8.4 |
| Gobernación | 67,472.5 | 58,187.1 | -9,285.5 | -16.5 |
| Relaciones Exteriores | 7,841.5 | 7,819.2 | -22.3 | -3.5 |
| Hacienda y Crédito Público | 28,502.5 | 26,857.8 | -1,644.7 | -8.8 |
| Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación | 84,827.3 | 70,597.2 | -14,230.1 | -19.4 |
| Comunicaciones y Transportes | 105,217.7 | 84,627.7 | -20,590.0 | -22.1 |
| Economía | 14,746.1 | 9,524.6 | -5,221.5 | -37.5 |
| Educación Pública | 302,986.6 | 267,655.2 | -35,331.4 | -14.5 |
| Salud | 132,216.9 | 121,817.5 | -10,399.3 | -10.8 |
| Trabajo y Previsión Social | 4,374.9 | 3,536.1 | -838.8 | -21.8 |
| Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano | 25,613.4 | 16,018.9 | -9,594.5 | -39.5 |
| Medio Ambiente y Recursos Naturales | 55,770.3 | 36,058.6 | -19,711.6 | -37.4 |
| Desarrollo Social | 109,371.9 | 105,339.6 | -4,032.3 | -6.8 |
| Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal | 117.5 | 121.3 | 3.9 | -0.0 |
| Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. | 11,900.5 | 5,806.6 | -6,093.9 | -52.8 |
| Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado | 229,916.1 | 263,589.3 | 33,673.2 | 11.0 |
| Instituto Mexicano del Seguro Social | 544,321.0 | 622,682.6 | 78,361.5 | 10.7 |

Fuente: Proyecto de PEF 2017.

Más aún, de conformidad con el acuerdo por el que se establece la integración y el funcionamiento de los Gabinetes, revisando el presupuesto de las dependencias que integran el Gabinete Especializado México Incluyente se aprecia una reducción presupuestal, en términos nominales, de 25,060.3 millones de pesos.

Este tipo de prácticas, permiten mostrar cómo los programas y acciones gubernamentales quedan supeditados a las decisiones de política macroeconómica, en las que las prioridades son las de los equilibrios fiscal y financiero quedando relegadas las relativas a las cuestiones sociales y los Derechos.

Bajo el esquema actual, en donde primero se define el ingreso, el gasto de todo tipo, siempre estará acotado y por lo tanto será susceptible de recortes. En la medida que el presupuesto refleja prioridades y capacidades de gobierno la restricción presupuestal implica necesariamente incumplimiento de obligaciones y responsabilidades. En el caso de los Derechos Sociales, se puede afirmar que “no existe diferencia técnica entre un Estado que omite medidas para erradicar la tortura y uno que no dispone adecuadamente de sus recursos para asegurar el acceso de la mayor cantidad de personas a los servicios de salud . . . El régimen hacendario, junto con el sistema legal, es el vehículo idóneo para la salvaguarda de los derechos humanos . . . En el caso mexicano, la información presupuestaria disponible está organizada para gestionar los recursos orientados a objetivos que tradicionalmente están basados en un esquema de facultades y atribuciones de las dependencias públicas y no necesariamente para la realización de derechos”. (De la Mora y Pulido, 2014)

Pero en la medida que el presupuesto está sujeto a las decisiones en materia de ingresos, es necesario incorporar el enfoque de derechos a los objetivos de ingresos. De acuerdo con el Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona (2014), los ingresos fiscales deben facilitar el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos: “la manera más directa de que los ingresos gubernamentales puedan facilitar el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos consiste en proporcionar recursos para bienes públicos, como los servicios de educación y de salud, que son esenciales para lograr la plena efectividad de los derechos humanos y redundan en última instancia en beneficio del conjunto de la sociedad . . . La calidad, la accesibilidad y la disponibilidad de los bienes y servicios necesarios para hacer realidad los Derechos Humanos, como los derechos a un nivel de vida adecuado, a la salud, a la educación y a la seguridad social, dependerán de los recursos que el Estado pueda recaudar”.

De este modo, el tipo de relación entre ingresos fiscales y presupuesto determina que situaciones de deterioro del ingreso, de inmediato afecte el nivel y ritmo del gasto. Esto pone en tensión las obligaciones del Estado con las disponibilidades de recursos, pero dada la prioridad macroeconómica lo que regularmente se ve afectada es la capacidad para atender los Derechos Humanos, especialmente los relativos a los DESCA.

Un caso representativo de la afectación de derechos es el recorte al presupuesto de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). El artículo 2º constitucional reconoce a México como una nación multicultural, así como los derechos de la población indígena. En consecuencia, la Federación, las entidades federativas y los Municipios tienen la obligación de generar las políticas e instituciones necesarias para la promoción del desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas. Estas obligaciones están orientadas a garantizar el desarrollo regional, la educación, la salud, el desarrollo de infraestructura básica, vivienda, vías de comunicación, así como el desarrollo de actividades productivas.

Igualmente, se establece que: “Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas”.

Este mandato se vincula con los mencionados en la Ley General de Desarrollo Social, así como con lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Que en su artículo 41º, fracción II, incisos j) y t) señala que el proyecto de presupuesto de egresos deberá contener :

“j) Las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, en los términos del apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, las previsiones de gasto de los programas especiales cuyos recursos se encuentren previstos en distintos ramos y, en su caso, en los flujos de efectivo de las entidades; . . . t) Las previsiones de gasto que correspondan para la Atención a Grupos Vulnerables;”

De igual forma, el citado artículo dispone explícitamente que:

“Las previsiones de gasto a las que se refieren los incisos j), o), r) y t) de la fracción II del presente artículo, en congruencia con los ingresos previstos en la iniciativa de Ley de Ingresos

Estudio sobre Presupuesto y Derechos Humanos

deberán contar, al menos, con la misma proporción del gasto programable con las que fueron aprobadas en el ejercicio fiscal inmediato anterior, siempre y cuando se hubiere cumplido con los objetivos y metas que para tal efecto se hayan definido en el Sistema de Evaluación del Desempeño para el Presupuesto de dicho ejercicio fiscal.

(Párrafo adicionado DOF 19-01-2012).

En general, en el PEF 2017 las erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas presentan una reducción de -15.0 % en términos reales, al pasar de 85,260.3 millones de pesos (mdp) a 74,895 mdp; lo que implica una reducción de 10,364 mdp.

Figura 6.8: Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas 2016-2017 (pesos)

| | PEF-2016 | PEF 2017 | Diferencia Absoluta | Var. % Real |
|---|-----------------------|-----------------------|------------------------|--------------|
| Total | 85,260,364,975 | 74,895,765,920 | -10,364,599,055 | -15.0 |
| 04 Gobernación | 28,790,099 | 26,842,250 | -1,947,849 | -9.7 |
| 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación | 4,097,789,327 | 4,637,870,674 | 540,081,347 | 9.6 |
| 09 Comunicaciones y Transportes | 6,565,159,795 | 1,977,106,656 | -4,588,053,139 | -70.8 |
| 10 Economía | 23,870,142 | | -23,870,142 | -100.0 |
| 11 Educación Pública | 9,884,320,290 | 9,653,643,268 | -230,677,022 | -5.5 |
| 12 Salud | 5,020,953,122 | 5,172,412,270 | 151,459,148 | -0.3 |
| 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano | 2,242,307,612 | 1,548,537,914 | -693,769,698 | -33.1 |
| 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales | 3,250,954,408 | 1,353,564,689 | -1,897,389,719 | -59.7 |
| 19 Aportaciones a Seguridad Social | 3,393,972,510 | 3,776,145,000 | 382,172,490 | 7.7 |
| 20 Desarrollo Social | 28,642,480,753 | 29,560,862,467 | 918,381,714 | -0.1 |
| 21 Turismo | | 56,038,510 | | |
| 23 Provisiones Salariales y Económicas | | 578,899,951 | 578,899,951 | |
| 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios | 10,160,140,194 | 10,627,482,728 | 467,342,534 | 1.3 |
| 35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos | 19,123,274 | 19,420,966 | 297,692 | -1.7 |
| 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología | 30,000,000 | 30,000,000 | 0 | -3.2 |
| 47 Entidades no Sectorizadas* | 11,900,503,450 | 5,806,611,235 | -6,093,892,215 | -52.8 |
| Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. | 11,900,503,450 | 5,806,611,235 | -6,093,892,215 | -52.8 |
| 48 Cultura | | 70,327,341 | 70,327,341 | |

Fuente: Proyecto de PEF 2017.

Por su parte, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), presenta una reducción en su presupuesto del orden del -52.8 % real, esto es, 6,093 mdp menos que el presupuesto autorizado para 2016. Al interior del presupuesto de CDI existen reducciones presupuestales considerables en los programas sustantivos.

El Programa de Apoyo a la Educación Indígena es el único programa que mejora su presupuesto, al pasar de 1,233 mdp a 1,261 mdp, un incremento de 28 mdp. El Programa de

Infraestructura tuvo una reducción de 5,326 mdp; el presupuesto del Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena se redujo en 772 mdp y, el Programa de Derechos tuvo una contracción de 1.9 mdp. Así, en términos reales todos los programas de la CDI presentaron reducciones reales en su presupuesto para 2017.

Figura 6.9: Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas (pesos)

| ANEXO 10. EROGACIONES PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS (pesos) | | | | | | |
|--|---|-----------------------|-----------------------|------------------------|----------------------|---------------------------|
| Ramo | Denominación | PEF-2016 | PPEF-2017 | Diferencia Absoluta | Variación Porcentual | Variación Porcentual Real |
| TOTAL | | 85,260,364,975 | 74,292,226,056 | -10,968,138,919 | -12.9 | -15.5 |
| 47 Entidades no Sectorizadas | | | | | | |
| | Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos | 11,900,503,450 | 5,806,611,235 | -6,093,892,215 | -51.2 | -52.7 |
| | Actividades de apoyo administrativo | 210,429,179 | 195,031,373 | -15,397,806 | -7.3 | -10.1 |
| | Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno | 12,517,564 | 11,271,327 | -1,246,237 | -10.0 | -12.7 |
| | Planeación y Articulación de la Acción Pública hacia los Pueblos Indígenas | 991,409,892 | 1,013,689,527 | 22,279,635 | 2.2 | -0.8 |
| | Programa de Apoyo a la Educación Indígena | 1,233,039,675 | 1,261,604,280 | 28,564,605 | 2.3 | -0.8 |
| | Programa de Infraestructura Indígena | 7,590,673,968 | 2,264,127,366 | -5,326,546,602 | -70.2 | -71.1 |
| | Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena | 1,571,857,852 | 772,209,174 | -799,648,678 | -50.9 | -52.3 |
| | Programa de Derechos Indígenas | 290,575,320 | 288,678,188 | -1,897,132 | -0.7 | -3.6 |

Fuente: Proyecto de PEF 2017.

Este escenario muestra la vulnerabilidad de todo esfuerzo para avanzar en la implantación de un enfoque de derechos en los planes, programas, recursos y acciones gubernamentales.

Lo que queda claro es que aún con una orientación general hacia los derechos humanos, la disponibilidad de recursos limita las capacidades del Estado para avanzar en el cumplimiento de las obligaciones en la materia, por lo que en tanto no haya una definición presupuestal clara que involucre objetivos de corto, mediano y largo plazo para dotar de sustento financiero al enfoque de derechos éste será una aspiración programática sin una efectiva capacidad de realización.

Bibliografía

De la Mora, D. y Pulido, M. (2014). *Información presupuestaria y derechos económicos, sociales y culturales: lo procedimental es normativo*. FUNDAR: México.

Sepúlveda, M. (2014). *Informe de la Relatora Especial sobre extrema pobreza y los derechos humanos*. Publicaciones ONU.

Fuentes electrónicas

Cámara de Diputados (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado el 01 de noviembre de 2016 de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

Cámara de Diputados (2006). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Recuperado el 01 de noviembre de 2016 de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh.htm>

Cámara de Diputados (2016). Ley General de Desarrollo Social. Recuperado el 10 de noviembre de 2016 de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf

CONEVAL (2016). Propuesto de Egresos 2017. Recuperado el 10 de noviembre de 2016 de: <http://coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx>

SGHCP (2016). Informe semanal del vocero del 7 al 11 de noviembre de 2016. Recuperado el 15 de noviembre de 2016 de: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/informe-semanal-de-la-voceria-del-7-al-11-de-noviembre-de-2016-80145>

Anexo

Figura 6.10: Gasto neto del sector público para 2017

| Concepto | | PEF-2016 | PEF 2017 | Diferencia Absoluta | Var. % Real |
|--|--|-----------------------|------------------------|----------------------|-------------|
| A: RAMOS AUTÓNOMOS | | 99,214,603,346 | 105,351,146,147 | 6,136,542,801 | 2.8 |
| Gasto Programable | | | | | |
| 1 | Poder Legislativo | 14,101,599,051 | 14,447,171,472 | 345,572,421 | -0.8 |
| | Cámara de Senadores | 4,421,972,587 | 4,541,972,587 | 120,000,000 | -0.6 |
| | Cámara de Diputados | 7,559,432,185 | 7,629,432,185 | 70,000,000 | -2.3 |
| | Auditoría Superior de la Federación | 2,120,194,279 | 2,275,766,700 | 155,572,421 | 3.9 |
| 3 | Poder Judicial | 63,616,316,565 | 69,477,231,563 | 5,860,914,998 | 5.7 |
| | Suprema Corte de Justicia de la Nación | 5,087,491,930 | 5,488,046,962 | 400,555,032 | 4.4 |
| | Consejo de la Judicatura Federal | 55,872,115,835 | 60,863,904,601 | 4,991,788,766 | 5.4 |
| | Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación | 2,656,708,800 | 3,125,280,000 | 468,571,200 | 13.9 |
| 22 | Instituto Nacional Electoral ^{1/} | 15,473,834,466 | 15,071,176,679 | -402,657,787 | -5.7 |
| 35 | Comisión Nacional de los Derechos Humanos | 1,546,934,935 | 1,728,566,039 | 181,631,104 | 8.2 |
| 41 | Comisión Federal de Competencia Económica | 478,057,464 | 537,243,760 | 59,186,296 | 8.8 |
| 42 | Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación | 1,060,000,000 | 1,153,895,078 | 93,895,078 | 5.4 |
| 43 | Instituto Federal de Telecomunicaciones | 2,000,000,000 | 1,980,000,000 | -20,000,000 | -4.2 |
| 44 | Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos | 937,860,865 | 955,861,356 | 18,000,491 | -1.3 |
| RAMO: 40 INFORMACIÓN NACIONAL ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA | | | | | |
| | Instituto Nacional de Estadística y Geografía | 7,723,519,682 | 7,033,704,504 | -689,815,178 | -11.8 |
| RAMO: 32 TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA | | | | | |
| | Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa | 2,447,483,112 | 2,554,777,815 | 107,294,703 | 1.0 |

Fuente: Proyecto de PEF 2017.

Continúa.

Figura 6.11

| Concepto | PEF-2016 | PPEF 2017 | Diferencia Absoluta | Var. % Real |
|--|--------------------------|------------------------|-------------------------|--------------|
| B: RAMOS ADMINISTRATIVOS | 1,116,787,966,784 | 978,730,335,003 | -138,057,631,781 | -15.2 |
| Gasto Programable | | | | |
| 2 Presidencia de la República | 1,922,652,864 | 1,819,588,182 | -103,064,682 | -8.4 |
| 4 Gobernación ³¹ | 67,472,539,816 | 58,187,060,971 | -9,285,478,845 | -16.5 |
| 5 Relaciones Exteriores | 7,841,504,845 | 7,819,190,318 | -22,314,527 | -3.5 |
| 6 Hacienda y Crédito Público | 28,502,492,275 | 26,857,819,823 | -1,644,672,452 | -8.8 |
| 7 Defensa Nacional | 72,250,719,526 | 69,407,968,044 | -2,842,751,482 | -7.0 |
| 8 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación | 84,827,278,656 | 70,597,215,782 | -14,230,062,874 | -19.4 |
| 9 Comunicaciones y Transportes | 105,217,734,544 | 84,627,745,420 | -20,589,989,124 | -22.1 |
| 10 Economía | 14,746,088,863 | 9,524,564,724 | -5,221,524,139 | -37.5 |
| 11 Educación Pública | 302,986,555,681 | 267,655,185,221 | -35,331,370,460 | -14.5 |
| 12 Salud | 132,216,881,794 | 121,817,532,748 | -10,399,349,046 | -10.8 |
| 13 Marina | 27,401,156,874 | 26,336,892,497 | -1,064,264,377 | -7.0 |
| 14 Trabajo y Previsión Social | 4,374,882,581 | 3,536,129,469 | -838,753,112 | -21.8 |
| 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano | 25,613,444,548 | 16,018,897,188 | -9,594,547,360 | -39.5 |
| 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales | 55,770,254,828 | 35,058,607,085 | -20,711,647,743 | -39.1 |
| 17 Procuraduría General de la República | 16,468,566,951 | 15,897,460,324 | -571,106,627 | -6.6 |
| 18 Energía | 2,807,979,137 | 2,361,605,506 | -446,373,631 | -18.6 |
| 20 Desarrollo Social | 109,371,909,018 | 105,339,637,578 | -4,032,271,440 | -6.8 |
| 21 Turismo | 5,211,444,461 | 3,497,455,241 | -1,713,989,220 | -35.0 |
| 27 Función Pública | 1,296,984,800 | 1,106,575,552 | -190,409,248 | -17.4 |
| 31 Tribunales Agrarios | 881,065,063 | 882,205,614 | 1,140,551 | -3.1 |
| 37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal | 117,459,310 | 121,331,124 | 3,871,814 | -0.0 |
| 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología | 34,010,260,421 | 26,963,512,279 | -7,046,748,142 | -23.3 |
| 45 Comisión Reguladora de Energía | 369,999,989 | 339,993,356 | -30,006,633 | -11.0 |
| 46 Comisión Nacional de Hidrocarburos | 319,999,985 | 290,011,903 | -29,988,082 | -12.3 |
| 47 Entidades no Sectorizadas | 14,788,109,954 | 8,787,848,969 | -6,000,260,985 | -42.5 |
| 48 Cultura | | 12,428,300,085 | 12,428,300,085 | |

Fuente: Proyecto de PEF 2017.

Continua.

Figura 6.12

| Concepto | PEF-2016 | PPEF 2017 | Diferencia Absoluta | Var. % Real |
|---|--------------------------|--------------------------|------------------------|-------------|
| C: RAMOS GENERALES | 2,434,535,205,392 | 2,659,832,643,363 | 225,297,437,971 | 5.8 |
| Gasto Programable | | | | |
| 19 Aportaciones a Seguridad Social | 553,686,745,568 | 642,744,210,907 | 89,057,465,339 | 12.4 |
| 23 Provisiones Salariales y Económicas | 141,663,256,143 | 131,865,621,170 | -9,797,634,973 | -9.9 |
| 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos | 50,173,812,770 | 51,251,051,583 | 1,077,238,813 | -1.1 |
| 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios | 616,286,725,526 | 6,521,861,755,922 | 5,905,575,030,396 | 924.4 |
| Gasto No Programable | | | 0 | |
| 24 Deuda Pública | 357,362,260,206 | 416,319,299,999 | 58,957,039,793 | 12.8 |
| 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios | 678,747,304,379 | 742,566,220,934 | 63,818,916,555 | 5.9 |
| 29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero | 0 | 0 | 0 | |
| 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores | 16,048,600,000 | 23,375,682,148 | 7,327,082,148 | 41.0 |
| 34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca | 20,566,500,800 | 35,848,800,700 | 15,282,299,900 | 68.7 |

Fuente: Proyecto de PEF 2017.

Continua.

Figura 6.13

| Concepto | PEF-2016 | PPEF 2017 | Diferencia Absoluta | Var. % Real |
|--|------------------------|------------------------|------------------------|-------------|
| D: ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO | 774,112,136,929 | 886,271,858,636 | 112,159,721,707 | 10.8 |
| Gasto Programable | | | | |
| GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado | 229,916,102,139 | 263,589,295,179 | 33,673,193,040 | 11.0 |
| GYR Instituto Mexicano del Seguro Social | 544,321,034,790 | 622,682,563,457 | 78,361,528,667 | 10.7 |

Fuente: Proyecto de PEF 2017.

Continua.

Figura 6.14

| Concepto | PEF-2016 | PPEF 2017 | Diferencia Absoluta | Var. % Real |
|--|--------------------------|--------------------------|------------------------|-------------|
| E: EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO | 862,179,904,363 | 844,795,079,913 | -17,384,824,450 | -5.1 |
| Gasto Programable | | | | |
| TYY Petróleos Mexicanos (Consolidado) | 478,282,000,000 | 391,946,173,180 | -86,335,826,820 | -20.7 |
| TVV Comisión Federal de Electricidad | 299,454,215,190 | 332,453,989,726 | 32,999,774,536 | 7.5 |
| Gasto No Programable | | | | |
| Costo Financiero, que se distribuye para erogaciones de: | 84,443,689,173 | 120,394,917,007 | 35,951,227,834 | 38.0 |
| TYY Petróleos Mexicanos (Consolidado) | 69,278,089,167 | 102,272,900,000 | 32,994,810,833 | 42.9 |
| TVV Comisión Federal de Electricidad | 15,165,600,006 | 18,122,017,007 | 2,956,417,001 | 15.7 |
| Neteo: Resta de: a) aportaciones ISSSTE del Gobierno Federal y de los Poderes y Ramos Autónomos; b) subsidios y transferencias a las entidades de control directo en la Administración Pública Federal. | 533,251,819,608 | 631,677,045,381 | 98,425,225,773 | 14.7 |
| GASTO NETO TOTAL | 4,763,874,000,000 | 4,888,892,500,000 | 125,018,500,000 | -0.7 |

Fuente: Proyecto de PEF 2017.

Capítulo 7.

Conclusiones.

Desde su origen el Estado mexicano moderno planteó compromisos institucionales para el desarrollo y la mejoría en las condiciones de vida de la población. En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estuvo marcada por un enfoque social, con compromisos programáticos a favor de las garantías individuales y los Derechos Sociales.

A partir de la reforma constitucional de 2011, se incorpora explícitamente el objetivo de Derechos Humanos como el propósito central del desarrollo; estableciéndose como objetivo de todos los órdenes de gobierno el cumplimiento de las obligaciones en esa materia. La modificación planteó el reto de transformar el orden institucional, normativo y presupuestario poniendo en el centro los Derechos Humanos.

Como antecedente, en el año de 2004, la Ley General de Desarrollo Social adoptó el enfoque de derechos; posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 formuló como objetivo del programa de gobierno el establecimiento de un México de Derechos, en el que toda la población tuviese acceso a los mismos.

No obstante, los cambios establecidos no fueron acompañados con una revisión de la misma Constitución, ni del entramado institucional; en consecuencia, el tránsito de Plan, Programa, Presupuesto no modificó sustancialmente las prioridades y asignaciones presupuestarias.

Hay que reconocer que la intención de incorporar un enfoque de derechos quedó plasmada como objetivo gubernamental, e incluso en el marco de las reformas impulsadas; la Reforma Hacendaria se justificaba por el objetivo de lograr la inclusión y la protección social. No obstante, las definiciones presupuestales siguieron supeditadas a la disponibilidad de recursos y a los objetivos macroeconómicos limitando el desarrollo de alternativas para atender los compromisos en materia de Derechos Humanos.

En materia presupuestal, la organización del gasto, su clasificación, su evaluación, así como los objetivos de los programas presupuestarios no se modificaron sustancialmente. El mandato constitucional no se vio

reflejado en los propósitos y prioridades de los programas presupuestarios, cuya definición y operación continuaron mostrando una tendencia inercial. De ahí que la revisión de los Programas Sectoriales y Especiales, así como la de sus programas presupuestarios llevará a identificar un número limitado que tuvieran un claro objetivo de Derechos.

Igualmente, los principales actores en la definición presupuestal tampoco asumieron cabalmente el compromiso constitucional. El tipo de participación, tanto en la definición de los ingresos como del presupuesto no se modificó hacia una discusión de Derechos.

El proceso de revisión de los programas presupuestarios que realizó la Administración Pública Federal, coordinado por la SHCP, llevó a la fusión, eliminación y creación de nuevos programas, pero no se orientó hacia el cumplimiento de los Derechos Humanos.

En lo que toca al marco institucional, a partir de la reforma no se adoptaron los cambios necesarios para impulsar y generalizar el propósito de Derechos. Las instituciones hicieron cambios en sus programas acordes con el proceso de ajuste presupuestal, en tanto que sus reglas y lineamientos de operación se mantuvieron con pocos cambios.

El marco institucional incide en el acceso a Derechos, pero su acercamiento es a través de la prestación de bienes y servicios públicos, como oferta del sector público para atender obligaciones de educación, salud, alimentación, no como obligaciones de derechos o exigencia de titulares de los mismos. Esta situación afecta los mecanismos de seguimiento y evaluación; el mismo CONEVAL expone cómo prevalece el eje de prestación de bienes y servicios a beneficiarios y no el de Derechos.

Las evaluaciones que, en sus diferentes tipos, se realizan a los programas presupuestarios no pueden verificar el cumplimiento de objetivos de Derechos Humanos ya que, como se ha señalado, no fueron diseñados para atender su cumplimiento. En general, en materia de evaluación de resultados, la definición de metas e indicadores sigue acotada objetivos específicos y de operación de los programas y no alcanzan a medir su alcance en materia de derechos.

Finalmente, 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 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 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 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, en tanto que 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 Programas Presupuestarios 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.