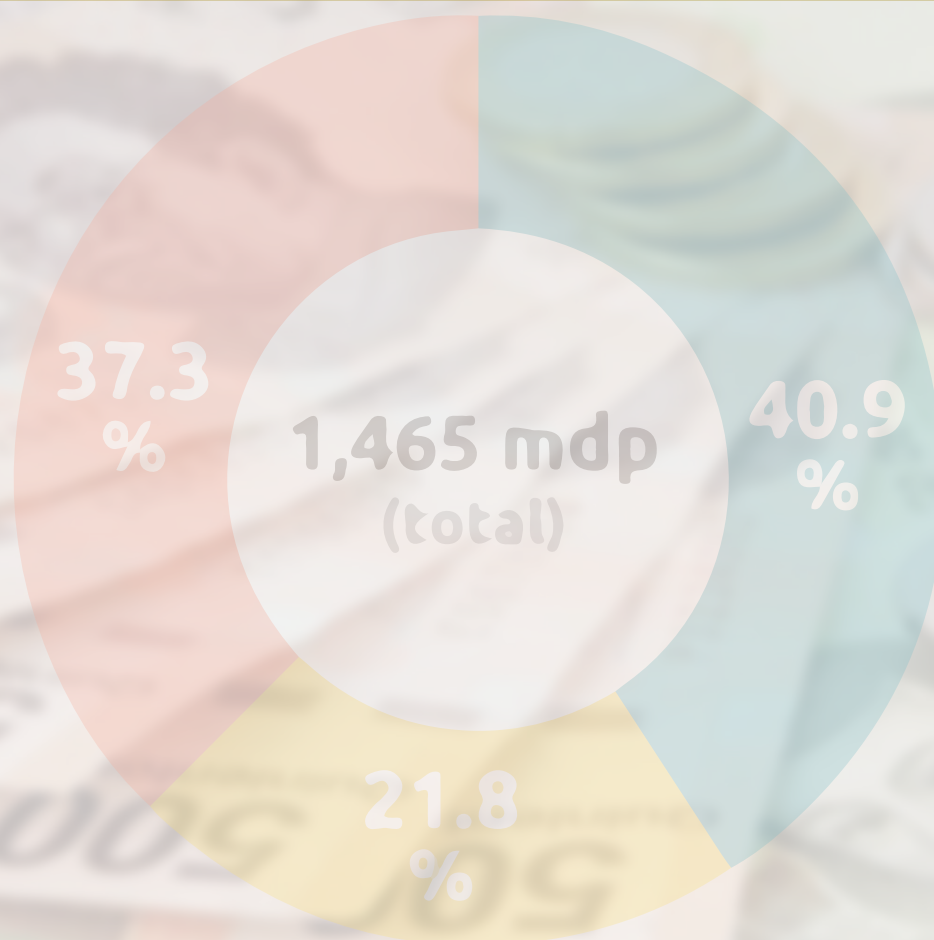


DOCUMENTOS SOBRE PRESUPUESTO PÚBLICO Y DERECHOS HUMANOS



COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO-UNAM

DOCUMENTOS SOBRE PRESUPUESTO PÚBLICO Y DERECHOS HUMANOS



México, 2018

ISBN: 978-607-729-454-2

D. R. © **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**
Periférico Sur 3469,
Colonia San Jerónimo Lídice,
Delegación Magdalena Contreras,
C. P. 10200, Ciudad de México

Editado en México: septiembre, 2018

Área emisora: 6VG/FLA/CAR





COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Presidente

Luis Raúl González Pérez

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector

Enrique Luis Graue Wiechers

Secretario General

Leonardo Lomelí Vanegas

Coordinación de Humanidades

Domingo Alberto Vital Díaz

Coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Rolando Cordera Campos

Coordinador y autor del estudio

Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara



Contenido

ESTUDIO SOBRE PRESUPUESTO PÚBLICO Y DERECHOS HUMANOS	11
<i>Capítulo 1. Los Derechos Humanos, una agenda para la Política Hacendaria</i>	13
1.1. La definición y evolución de los Derechos Humanos	13
1.2. Principios y obligaciones de los Derechos Humanos	19
1.3. Acuerdos y Protocolos Internacionales en materia de Derechos Humanos	23
1.4. México y el reconocimiento constitucional de los Derechos Humanos	27
1.5. La Hacienda Pública y los Derechos Humanos: Una agenda por definir	30
Bibliografía	32
<i>Capítulo 2. Objetivos y Fines de la Política Hacendaria y de Derechos Humanos</i>	35
2.1. La Reforma Constitucional de 2011	36
2.2. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	40
2.3. La Reforma Hacendaria de 2013	42
2.4. Derechos Humanos y Política Hacendaria: Objetivos Equidistantes	45
Bibliografía	47
<i>Capítulo 3. Diseño del Gasto Público y Efectividad de los Derechos Humanos</i>	49
3.1. Objetivos, Estructura y Marco Normativo del Gasto Público	49
3.2. Criterios para la definición del ingreso y del gasto público	50
3.3. Clasificaciones del gasto	51
3.4. Clasificación Administrativa del Gasto	56
3.5. Clasificación Económica del Gasto	58
3.6. Etapas del Proceso Presupuestario	60
3.7. Los Derechos Humanos en la Clasificación y Estructura del Gasto Público	67
3.8. Programas Presupuestarios y Derechos Humanos	68
Bibliografía	71
Cuadros y Figuras	73
<i>Capítulo 4. El Proceso Presupuestal y los Derechos Humanos: retos y obstáculos</i>	83
4.1. Proceso presupuestario, evaluación, transparencia y rendición de cuentas	89
Bibliografía	98

Anexo 1	99
Anexo 2	99
<i>Capítulo 5. Los Programas Presupuestarios y los Derechos Humanos</i>	101
5.1. Los Derechos Humanos en los Programas Sectoriales y Especiales	101
5.2. Los Programas Presupuestarios	104
5.3. Programas Presupuestarios Sin Reglas de Operación	106
5.4. Programas Presupuestarios con reglas de operación	107
5.5. Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)	111
5.5.1. Derecho a la Alimentación	114
5.5.2. Derecho a la Educación	115
5.5.3. Derecho Medio Ambiente Sano	119
5.5.4. Derecho a la No Discriminación	121
5.5.5. Derecho a la Salud	122
5.5.6. Derecho a la Seguridad Social	124
5.5.7. Derecho al Trabajo	125
5.5.8. Derecho a la Vivienda	128
Bibliografía	129
<i>Capítulo 6. Ajustes al Gasto y Derechos Humanos</i>	131
Derecho Social: Educación	134
Derecho Social: Salud	134
Bibliografía	145
Anexo	147
<i>Capítulo 7. Conclusiones</i>	151
ENSAYOS SOBRE PRESUPUESTO PÚBLICO Y DERECHOS HUMANOS	157
La cuestión social como eje ordenador de los derechos humanos	
<i>Rolando Cordera Campos</i>	159
Derechos humanos, ciudadanía y democracia	
<i>Nguyen Huu Dong</i>	175
El proceso presupuestal y el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos: retos y obstáculos.	
<i>Carlos Tello Macías</i>	189
Tres progresividades: derechos, fiscal, presupuestal	
<i>Pablo Yanes</i>	197
Los Derechos Humanos y el Curso de Desarrollo: Retos para la implementación del Artículo 1º Constitucional	
<i>Mario Luis Fuentes</i>	209

PRESUPUESTO PÚBLICO Y DERECHOS HUMANOS:

POR UNA AGENDA PARA EL REDISEÑO DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO	233
I. Derechos Humanos y Gasto Público en México	235
II. Presupuesto público y Derechos Humanos: Agendas divergentes	236
III. Agenda para la convergencia de políticas, presupuesto público y Derechos Humanos	247



Estudio sobre presupuesto público y derechos humanos

28 de noviembre de 2016



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 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

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).

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).

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 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).

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 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 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

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.

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

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.

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.

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 Declaración de Derechos en junio de 1793; por su

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.

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.

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 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).

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).

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 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 contaran 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

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 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 dismantelen sectores económicos, como el agrícola, sin medidas sociales compensatorias, entre otros (Rodríguez, 2010).

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).

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 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

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).

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

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.

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 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

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 enfrente, el contexto financiero nacional y global, y la eficiencia del ejercicio de los recursos, entre otros.

se relaciona con el deber del Estado de proporcionar las condiciones para que los titulares del derecho puedan acceder al bien (Abramovich 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 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 1890; 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

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

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 José,¹⁸ 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 Aires,¹⁹ 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 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.

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.

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 policiacos, 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 competencias,²¹ 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.

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 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 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 (Abramovich 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 DESCAs.

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

Abramovich, V. y Courtis C. (2013). *Derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.

Abramovich, 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.cdhdf.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.cd hdf.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

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).

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.

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°, 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° “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 11º 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 Bienestar 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 1º 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 aprobadas 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/oo_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN3](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/oo_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://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 estas 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

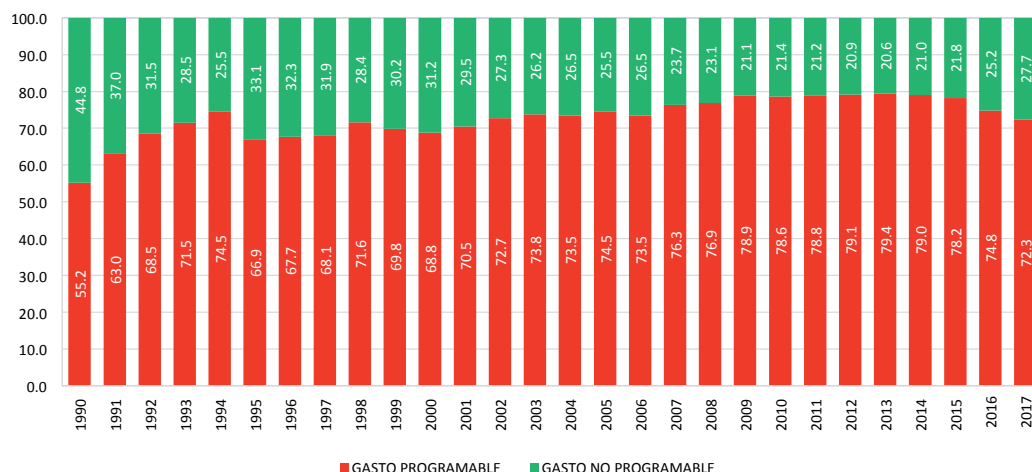
De este modo se puede identificar la función que se cumple con el gasto, a los responsables de ejercer el gasto y el tipo de destino económico del gasto. Una de las divisiones más amplias del gasto, es el que lo divide en gasto programable y no programable. El primero se refiere a las erogaciones plenamente 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 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.

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.

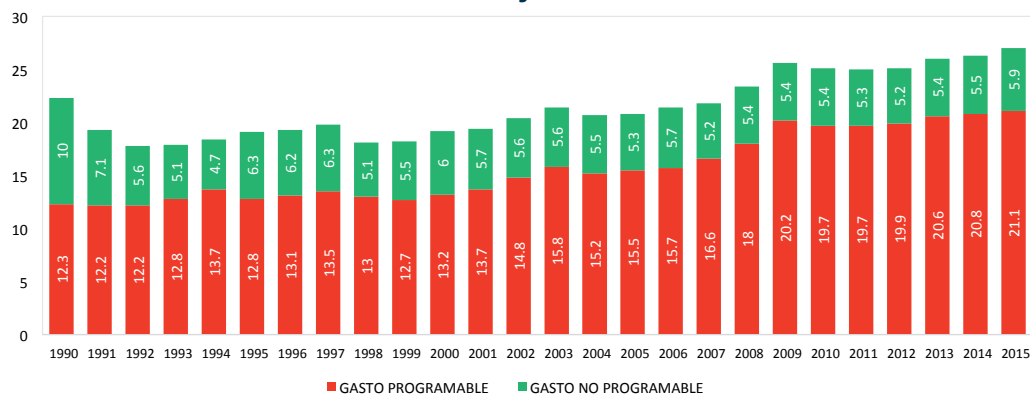
**Figura 3.1: Gasto Programable y No Programable del Sector Público
(Estructura porcentual)**



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.

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



FUENTE: Elaborado con datos de la SHCP. Perspectiva.

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.

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:

- 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

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.

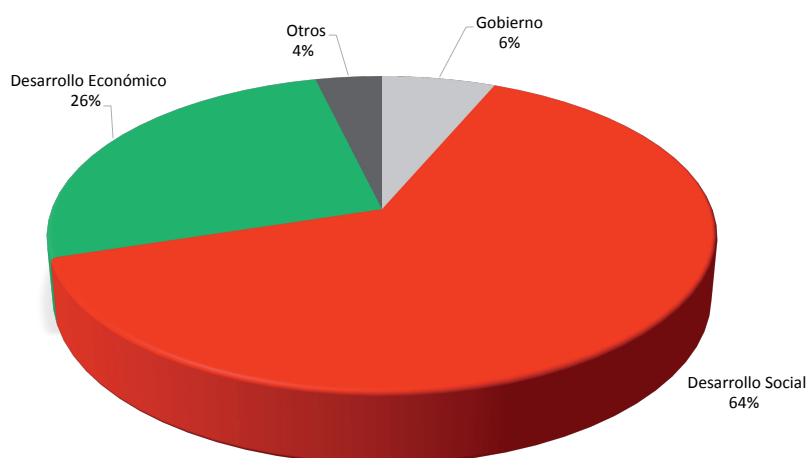
sociales, salud, protección social, vivienda, servicios urbanos y rurales básicos, así como protección ambiental.

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.

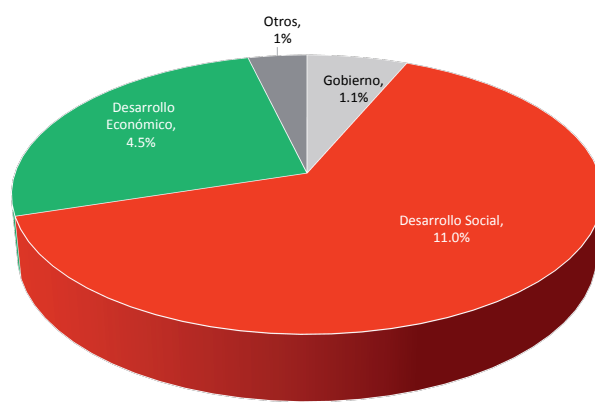
**Figura 3.3: Clasificación Funcional del Gasto Público 2017
(Estructura porcentual)**



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.

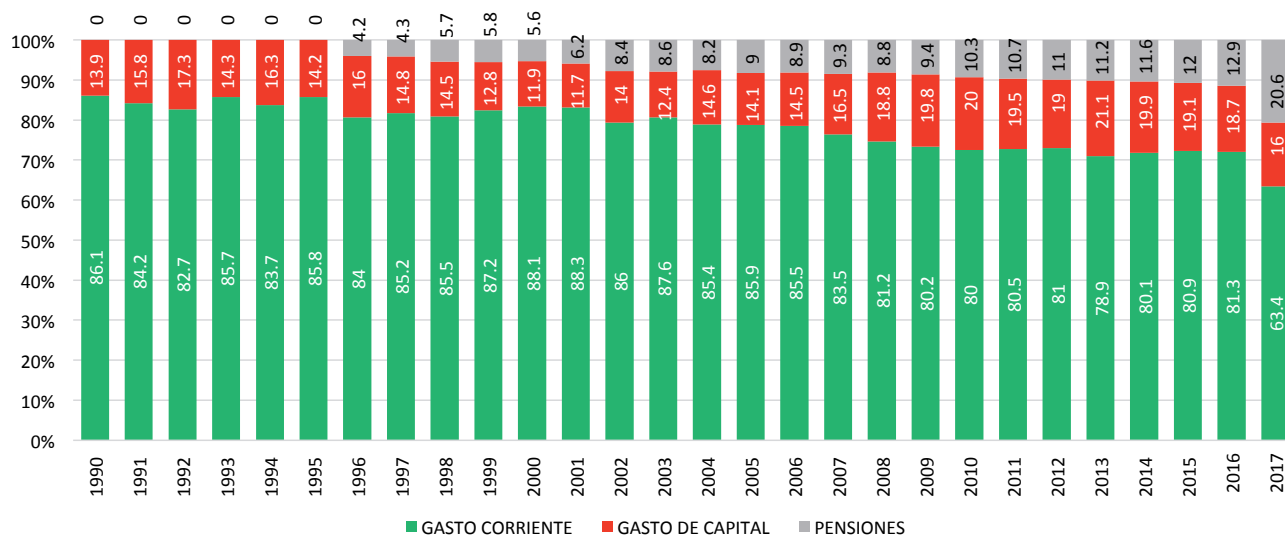
Este gasto se considera de escasa rentabilidad social y económica pues contempla gastos de operación y sueldos, y salarios de administración pública; no obstante, hay que señalar, que no todo rubro de gasto corriente es por sí mismo malo, ineficaz o ineficiente, pues contempla muchos de los

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 lo establecido en el artículo 134° 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° 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 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.

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.

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. 26º Período 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
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.

<i>Concepto</i>	<i>PEF-2016</i>	<i>PPEF-2017</i>	<i>Diferencia absoluta</i>	<i>Var. % real</i>
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.

<i>Concepto</i>	<i>Millones de pesos</i>
Total	2,868,709.10
Programable	2,167,400.00
Corriente	1,640,726.20
Servicios personales	590,145.40
Directos	335,473.50
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.

<i>Tipo de Ramo</i>	<i>PP en estructura programática 2016</i>		
	<i>Con recursos</i>	<i>Sin Recursos aprobados en PEF</i>	<i>Total</i>
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

<i>Derechos</i>	<i>Civiles y Políticos</i>	<i>DESCA*</i>	<i>Total</i>
Colectivos	13	24	37
Individuales	16	2	18
Total	29	26	55

FUENTE: CNDH y PEF 2016.

Cuadro 3.6: Derechos Humanos con Programa Presupuestario²⁸

<i>Derechos</i>	<i>Presupuesto/pesos</i>
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, 444,372,831
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

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 programas de Modalidad S (subsidios), E (prestación de Servicios Públicos), R (específicos). Véase Clasificación de Programas Presupuestarios, del Manual de Programación y Presupuesto 2016.

<i>Derechos</i>	<i>Presupuesto/pesos</i>
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
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

<i>Modalidad de Programa Presupuestario</i>	<i>Derechos Humanos vinculados</i>
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

<i>Modalidad de Programa Presupuestario</i>	<i>Derechos Humanos vinculados</i>
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.

Cuadro 3.8: Derechos Humanos sin Programa Presupuestario

<i>Derechos</i>	<i>Presupuesto/pesos</i>
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

<i>Derechos Humanos</i>	<i>Número de programas presupuestarios con Reglas de Anticipación</i>
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.

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: Porcentaje de presupuesto a Derechos Humanos

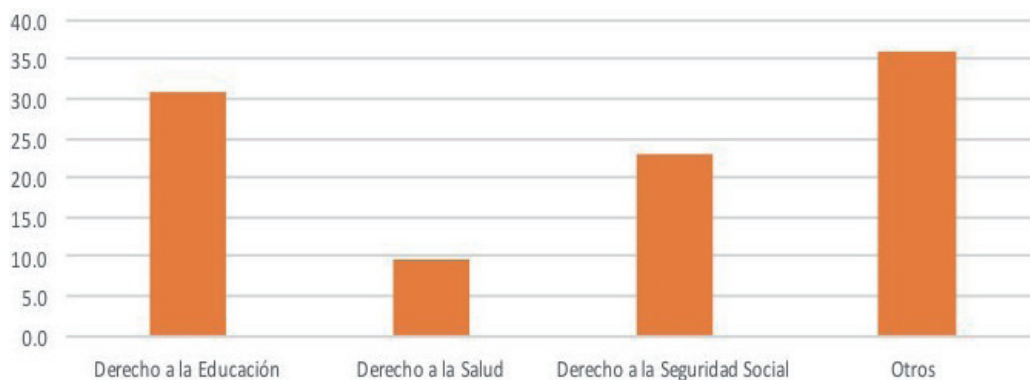


Figura 3.11: Anexo del Proyecto-Presupuesto de Egresos de la Federación 2017
(Millones de pesos de 2017)

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	

Figura 3.12: Anexo del Proyecto-Presupuesto de Egresos de la Federación 2017
(Millones de pesos de 2017)

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	

Figura 3.13: Anexo del Proyecto-Presupuesto de Egresos de la Federación 2017
(Millones de pesos de 2017)

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 Erogaciones para los Programas de 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
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.	550,924.3	631,677.05	80,752.73	14.7

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 integralidad; 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 74º, 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 6º 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 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.

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

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 definiendo a cada entidad federativa, municipio o distrito electoral, qué obra o acción se va “pelear” que no quede fuera de la asignación final. Más aún, en ocasiones la disputa es para que no se le quiten recursos a lo ya plasmando en el proyecto de presupuesto.

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.

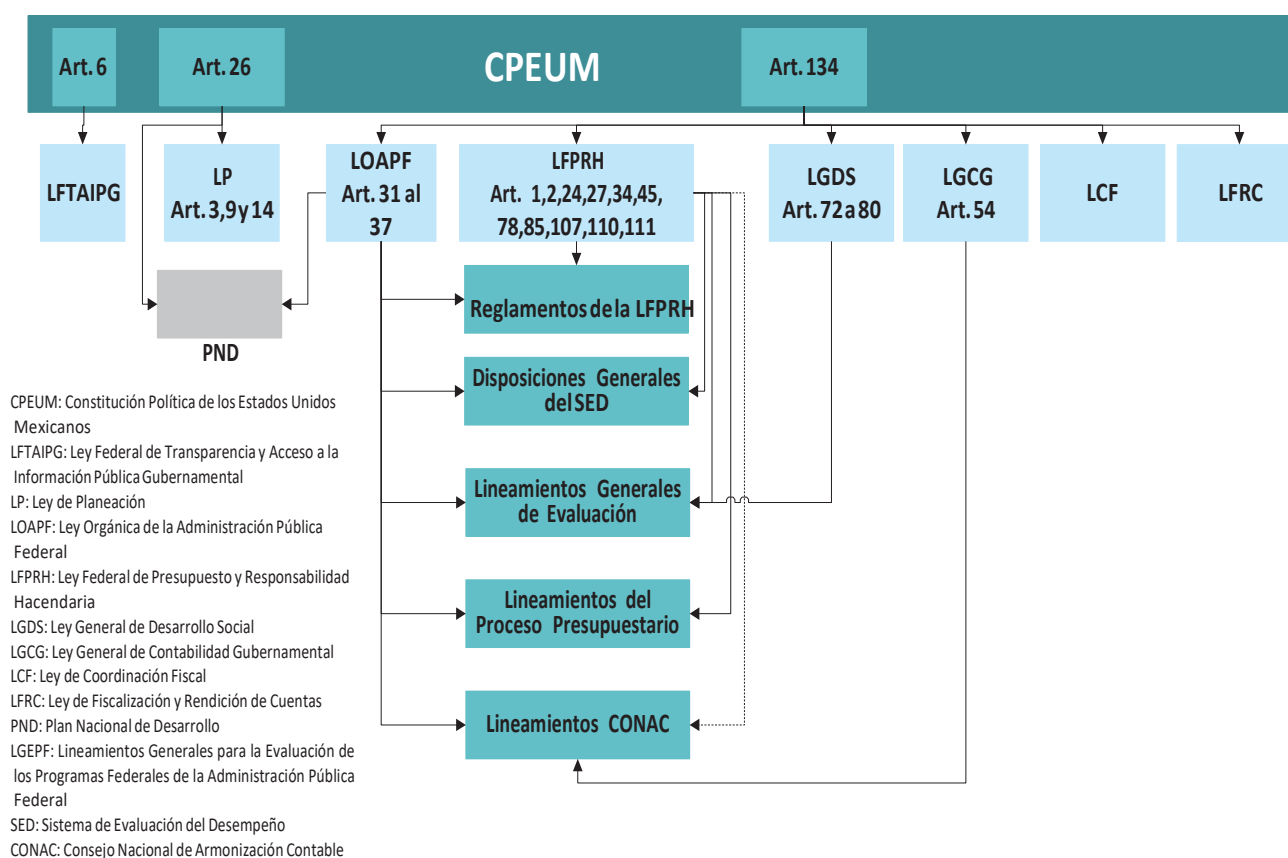
4.1. Proceso presupuestario, evaluación, transparencia y rendición de cuentas

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 LFPRH 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 25° 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 27° 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° 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° 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. 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.

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

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 aportes a cargo de los empleadores; 2) de los trabajadores formales; 3) financiamiento del Estado *Características y porcentaje de la administración del sistema otorgado a empresas privadas *Origen de los fondos extrapresupuestarios (créditos de organismos internacionales)	*Porcentaje de recursos del presupuesto asignados a seguridad social *Tiempo de licencia por maternidad y paternidad en semanas y por fuentes de financiamiento *Base y frecuencia de actualización de las prestaciones en seguridad social. *Mecanismos para cálculo de la brecha salarial por género *Existencia de mecanismos para eximir los 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 de financiamiento del sector salud *Características, tipos, monto y extensión de incentivos, deducción de impuestos (incentivos fiscales) y subsidios para el sector privado de la salud *Características, tipos, monto y extensión de incentivos estatales a la industria farmacéutica privada.	*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 el nivel de ingreso per cápita
	Señales de progreso	*Relación entre crecimiento económicos vs 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 niveles educativos *Porcentaje de inversión regional con respecto al PIB *Gasto por alumno, por nivel educativo, como porcentaje del PIB per cápita *Distribución del gasto 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>

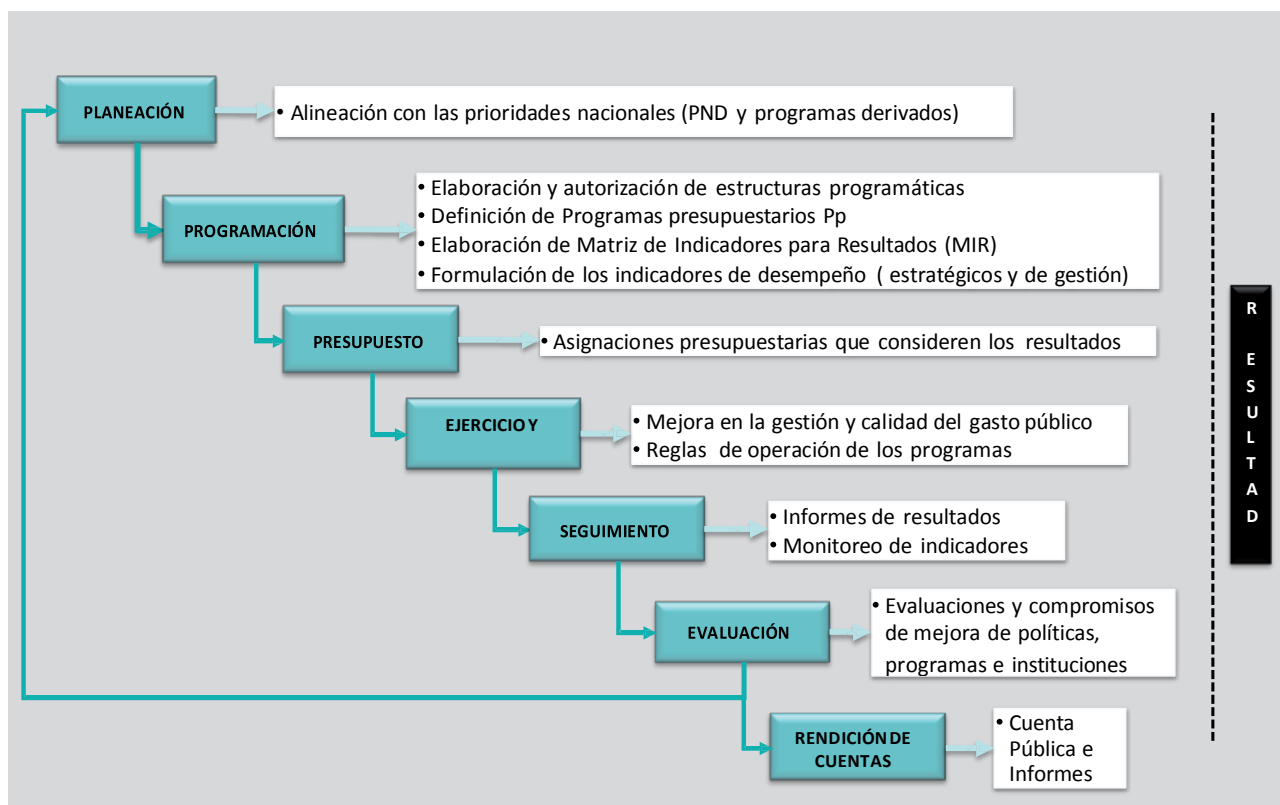
Cámara de Diputados (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado el 01 de noviembre de 2016: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

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

Cuadro 4.1

<i>Objetivos (nivel)</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Medios de verificación</i>	<i>Supuestos</i>
Fin			
Propósitos			
Componentes			
Actividades			

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.

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 (véase la figura 5.1).

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.

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 Social 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

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

<i>Modalidad</i>	<i>Total</i>	<i>Con Mención de Derechos Humanos*</i>
"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 de los Derechos Humanos

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: 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 el 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

³² Para mayor información consultar: sinhambre.gob.mx

seguimiento de los 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, Lic. 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.

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	711
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	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 estos 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

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.

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.

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

<i>Modalidad</i>	<i>Programa</i>
S 178	Programa de Apoyo a la Educación Indígena
S 065	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
S 072	Programa PROSPERA Programa de Inclusión Social
S 243	Programa Nacional de Becas
E 066	Educación 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.

Figura 5.5: Derecho a la Educación

Programa Presupuestario	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

Programa presupuestario	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	\$ 185,223,910
Sustentable	
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

Programa presupuestario		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 Cancillería.	\$	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 mayores	\$	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	\$	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.

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.

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.

Cuadro 5.3: Derechohabiencia

<i>Dependencia</i>	<i>Número de derechohabientes (miles de personas)</i>
IMSS*	62,661
ISSSTE*	12,984
PEMEX*	764

FUENTE: INEGI.

*Incluye asegurados, 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 Popular	\$	544,321,034,790
51 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	\$	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, etcétera.

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 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
038 Programa IMSS-PROSPERA	\$	10,201,300,000
50 Instituto Mexicano del Seguro Popular	\$	544,321,034,790
51 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	\$	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

Programa Presupuestario	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 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
071 Programa de Empleo Temporal (PET)	\$ 3,995,065,762
Derecho al Trabajo	\$ 20,125,347,711

FUENTE: 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 18º 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 19º, 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 20º 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

<i>Programa</i>	<i>Dependencia</i>	<i>Reducción Presupuestal</i>
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

<i>Programa</i>	<i>Dependencia</i>	<i>Variación Presupuestal</i>
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

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			
CONACYT	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: 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

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

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 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	PEF-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 ^{3/}	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.

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	2,219,378.30	2,219,044.60	2,229,637.00	10,258.70	10,592.40	0.5	0.5
Protección Ambiental	30,338.70	28,995.60	21,185.00	-9,153.70	-7,810.60	-30.2	-26.9
Vivienda y Servicios a la Comunidad	204,481.00	204,863.10	193,835.30	-10,645.70	-11,027.80	-5.2	-5.4
Salud	537,934.70	540,563.00	535,645.20	-2,289.50	-4,917.80	-0.4	-0.9
Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales	20,373.90	22,495.30	16,581.90	-3,792.00	-5,913.30	-18.6	-26.3
Educación	673,585.50	675,176.50	645,602.30	-27,983.20	-29,574.20	-4.2	-4.4
Protección Social	751,750.60	746,037.20	816,102.60	64,352.10	70,065.50	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	1,621,262.70	1,607,254.00	-14,008.70	-4
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	84,827.30	70,597.20	-14,230.10	-19.4
Comunicaciones y Transportes	105,217.70	84,627.70	-20,590.00	-22.1
Economía	14,746.10	9,524.60	-5,221.50	-37.5
Educación Pública	302,986.60	267,655.20	-35,331.40	-14.5
Salud	132,216.90	121,817.50	-10,399.30	-10.8
Trabajo y Previsión Social	4,374.90	3,536.10	-838.8	-21.8
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	25,613.40	16,018.90	-9,594.50	-39.5
Medio Ambiente y Recursos Naturales	55,770.30	36,058.60	-19,711.60	-37.4
Desarrollo Social	109,371.90	105,339.60	-4,032.30	-6.8
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	11,900.50	5,806.60	-6,093.90	-52.8
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	229,916.10	263,589.30	33,673.20	11
Instituto Mexicano del Seguro Social	544,321.00	622,682.60	78,361.50	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	1,727,119.30	1,702,059.00	-25,060.30	-4.6
Presidencia de la República	1,922.70	1,819.60	-103.1	-8.4
Gobernación	67,472.50	58,187.10	-9,285.50	-16.5
Relaciones Exteriores	7,841.50	7,819.20	-22.3	-3.5
Hacienda y Crédito Público	28,502.50	26,857.80	-1,644.70	-8.8
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	84,827.30	70,597.20	-14,230.10	-19.4
Comunicaciones y Transportes	105,217.70	84,627.70	-20,590.00	-22.1
Economía	14,746.10	9,524.60	-5,221.50	-37.5
Educación Pública	302,986.60	267,655.20	-35,331.40	-14.5
Salud	132,216.90	121,817.50	-10,399.30	-10.8
Trabajo y Previsión Social	4,374.90	3,536.10	-838.8	-21.8
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	25,613.40	16,018.90	-9,594.50	-39.5
Medio Ambiente y Recursos Naturales	55,770.30	36,058.60	-19,711.60	-37.4
Desarrollo Social	109,371.90	105,339.60	-4,032.30	-6.8
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	117.5	121.3	3.9	0
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.	11,900.50	5,806.60	-6,093.90	-52.8
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	229,916.10	263,589.30	33,673.20	11
Instituto Mexicano del Seguro Social	544,321.00	622,682.60	78,361.50	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 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	Var. % Real
TOTAL		85,260,364,975	74,292,226,056	-10,968,138,919	-12.9
47 Entidades no Sectorizadas					
	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	11,900,503,450	5,806,611,235	-6,093,892,215	-51.2
	Actividades de apoyo administrativo	210,429,179	195,031,373	-15,397,806	-7.3
	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	12,517,564	11,271,327	-1,246,237	-10.0
	Planeación y Articulación de la Acción Pública hacia los Pueblos Indígenas	991,409,892	1,013,689,527	22,279,635	2.2
	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	1,233,039,675	1,261,604,280	28,564,605	2.3
	Programa de Infraestructura Indígena	7,590,673,968	2,264,127,366	-5,326,546,602	-70.2
	Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	1,571,857,852	772,209,174	-799,648,678	-50.9
	Programa de Derechos Indígenas	290,575,320	288,678,188	-1,897,132	-0.7

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.

Figura 6.11: Gasto neto del sector público para 2017

Concepto	PEF-2016	PEF-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 ^{3/}	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.

Figura 6.12: Gasto neto del sector público para 2017

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.

Figura 6.13: Gasto neto del sector público para 2017

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.

Figura 6.14: Gasto neto del sector público para 2017

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				
TTY 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
TTY 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

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 de hacerse cargo de los objetivos de cada programa y secretaría, con el propósito de definir los requerimientos de recursos y programar a largo plazo las acciones para alcanzar la plena satisfacción de los derechos bajo su responsabilidad.

2. Establecer una nueva visión ingreso-gasto público

- La relación entre presupuesto y derechos pasa por la determinación de las capacidades de financiamiento de las políticas y acciones necesarias para la consecución de los derechos.
- Lo ideal es definir las necesidades de gasto para garantizar el cumplimiento de los DH y con ello establecer las metas de ingreso que gradualmente permitan alcanzar el nivel de recursos indispensables para dar plena vigencia a los DH.
- Bajo el esquema actual, al definirse primero el ingreso y la capacidad de endeudamiento, toda política pública se construye bajo la restricción presupuestal que se define desde la determinación del ingreso.

- No obstante, aún con ello, es importante contar con un horizonte de ingresos públicos ideal para dar cabida a todas las acciones que hagan realidad la garantía constitucional en materia de Derechos Humanos y con esa meta, adoptar acciones para acercarse a ese monto ideal de recursos.

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

- El ejercicio de revisión de funciones y responsabilidades exige que cada dependencia de la APF revise su incidencia en los DH, ya no como la prestación de bienes y servicios públicos, sino como la incidencia que tiene su acción en la garantía de los DH.
- Para definir su contenido, las dependencias deberán tomar en cuenta tanto el mandato constitucional como los compromisos internacionales pactados por México y las obligaciones que en cada materia derivan de ello.
- Asimismo, esta discusión debe contemplar los principios que rigen a los DH como lo son los de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

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

- Un reto no menor, es el de la revisión de todo el proceso de planeación-programación-presupuestación-seguimiento y evaluación, pues ello implica establecer objetivos generales de Derechos Humanos y bajo éstos, definir los objetivos particulares del ejercicio de gobierno para ir avanzado en el cumplimiento de los mismos.

- La planeación de estos objetivos debería determinar las características, alcance y ritmo de cada programa considerando la disponibilidad y permanencia de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos y metas establecidas, por lo que los programas presupuestarios deberán hacerse cargo de ello tanto en términos de recursos como en las reglas y lineamientos para su ejecución.
- Asimismo, la evaluación deberá incorporar mediciones y evaluación en términos de derechos y no solamente de desempeño.

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

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

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

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

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

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

9. Federalismo y DH

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



Ensayos sobre presupuesto público y derechos humanos

28 de noviembre de 2016



LA CUESTIÓN SOCIAL COMO EJE ORDENADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS¹

Rolando Cordera Campos²

I

La aciaga circunstancia de la situación actual debería conducir a replantear los términos de la estrategia y a revisar nuestras maneras establecidas de concebir las relaciones entre la economía y la política, así como el lugar de la primera en el conjunto de la sociedad. La autonomía de la economía, su desvinculación respecto de los otros planos de la vida social vuelve a reclamar una revisión radical que el neoliberalismo presumía haber superado. En palabras del jurista italiano Ferrajoli:

“La globalización de la economía en ausencia de reglas ha producido un crecimiento exponencial de las desigualdades (...) legitimada por las ideologías neoliberales que han conseguido acreditar la idea de que la economía empresarial no es un poder, en cuanto tal sujeto de regulación jurídica, sino una libertad, y el mercado no sólo no tiene necesidad de reglas sino que tiene necesidad, para producir riqueza y empleo, de no encontrar ningún límite (...).”³

Después de varias décadas en las que se mantuvo el dogma de que el mercado (y sólo el mercado) era suficiente no sólo para encarar y superar problemas sino para *asegurar* el crecimiento económico, ahora se empieza a reclamar, aunque todavía de manera *retraída*, el retorno de “la mano visible del

¹ Seminario “Presupuesto y derechos humanos”, convocado por CNDH, UNAM y PUED. Ciudad Universitaria 22 y 23 de septiembre 2016.

² Coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.

³ Luigi Ferrajoli, “Sobre los derechos fundamentales”, *Cuestiones constitucionales*, núm. 15, julio-diciembre de 2006, p. 135.

Estado” para lograr un mejor y sustentable aprovechamiento de los recursos disponibles y abrir paso a una recuperación que, a su vez, sea portadora de una nueva ola de crecimiento económico sostenido e incluyente. Para ello requerimos recuperar al Estado entendiéndolo como un espacio común, público, desde el cual y a partir de cuya acción e intervención sea posible (re)plantear como objetivos generales de las naciones el pleno empleo, la inclusión social, la no discriminación, la universalización de los derechos. Preguntarnos por la conveniencia de “*repolitizar*” y hasta “*remoralizar*” las economías (De Aristóteles a Karl Polanyi).

En consecuencia, lo que se impone ahora es imaginar combinaciones productivas entre lo privado y lo público que permitan rehabilitar los mecanismos de protección social y dotarlos de nuevas conexiones capaces de asegurar que los objetivos sociales no estén divorciados de los de estabilidad y crecimiento.

“Estamos frente a la necesidad de definir una nueva agenda global (...) que contemple los nuevos desafíos políticos, económicos, sociales y ambientales (...) se requiere de una fortalecida institucionalidad financiera global para enfrentar la crisis; y una arquitectura institucional legítima y representativa, cimentada en un multilateralismo real y efectivo (...)”.⁴

No menos Estado sino su renovación y ampliación; no menos sector público sino más, ahora sostenido en formas efectivas de descentralización administrativa, transparencia y deliberación política. Como lo advirtiera con antelación la CEPAL:

“Uno de los más serios errores hechos en el último cuarto del siglo XX fue el de promover una ‘*sola solución*’ (...) que se apoyaba en el principio de la liberalización plena del mercado. La tendencia a equiparar una integración exitosa al mundo globalizado con la liberación económica, no considera el hecho de que muchas estrategias exitosas no se han apoyado en una apertura total al mercado sino, más bien, en varios caminos para armar, articular un ‘*círculo virtuoso*’ entre el Estado y el mercado”.⁵

La consigna de sustituir o relegar al Estado por el mercado es cada vez menos convincente.

⁴ Cfr., Comisión Económica de América Latina y el Caribe, “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”, 2010, http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-ses.33-3_la_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf

⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Globalización y desarrollo”, vigésimo noveno periodo de sesiones, Brasil, 2002. Consulta en línea <http://archivo.cepal.org/pdfs/2002/S2002024.pdf>

"(...) cada vez más evidente que el propio desarrollo del mercado no puede asegurarse sin un Estado democrático, que entre otras cuestiones preserve la propia competencia en tanto bien público y ejerza las funciones protectoras, mediadoras y redistributivas necesarias al desarrollo socioeconómico".⁶

Así, la agenda para reformar el Estado no tiene nada que ver con un discurso de *tabula rasa*. Por el contrario, busca ser fruto de una puesta al día del orden político que, sin renunciar a la historia, ayude a abrir cauces para un proyecto de inclusión social y de consolidación democrática. Se trata de rescatar aciertos y señalar excesos, asumir los abusos del Estado, pero también sus indispensables usos.

"El principal bloqueo del Estado de bienestar no tiene su origen en un problema financiero —aunque este problema sea evidente— sino en el cambio imperceptible pero continuado que ha tenido lugar en las relaciones sociales. La principal causa de este bloqueo es de índole cultural y social".⁷

El retorno, ¿o el rescate? del Estado mediante su reforma y la expansión de la política democrática, ciertamente seguirá sujeto a las limitaciones emanadas de las historias mundiales y nacionales, así como de las experiencias específicas, idiosincráticas de las formaciones nacionales. Empero, la reforma del Estado que la época reclama para encaminarse a un cambio fundamental debe tener como eje maestro una reforma social del propio Estado. Y esto, tanto en los países que cuentan con Estados de bienestar como en aquellos que como el nuestro no han podido constituirlos.

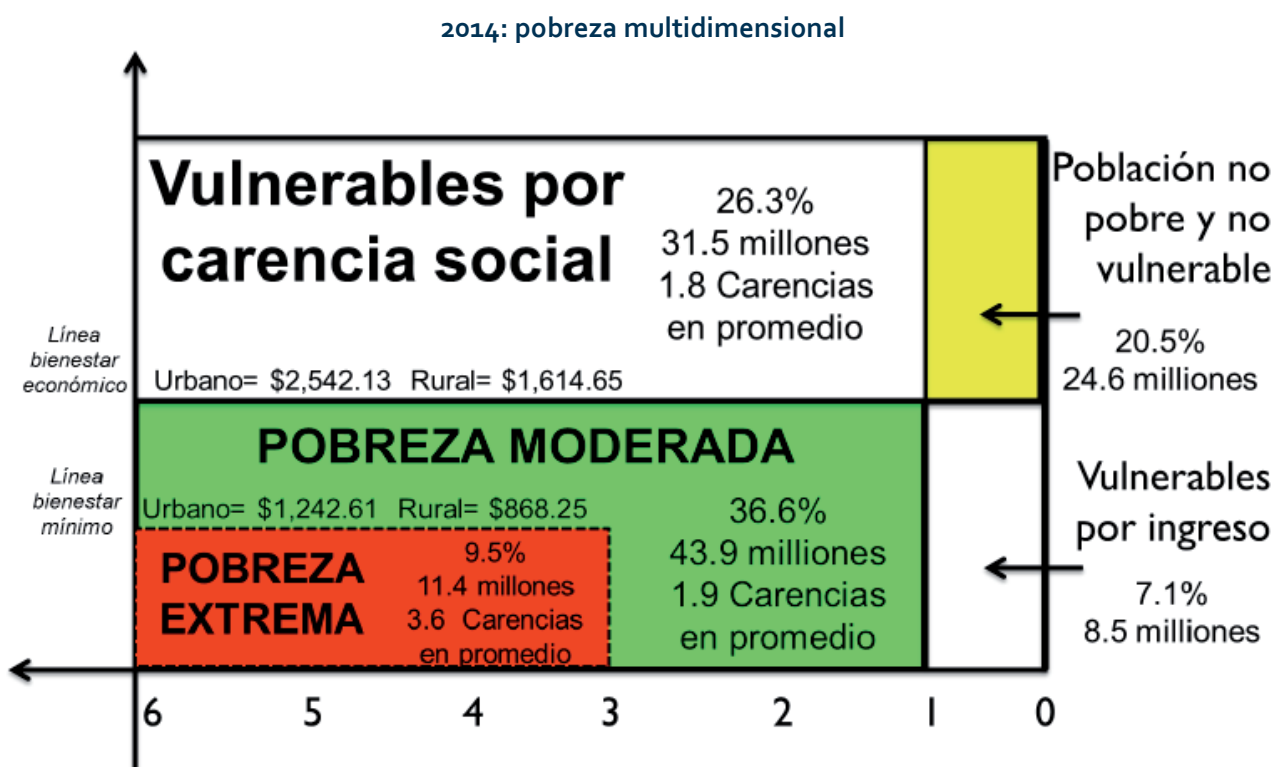
Esta reforma, no puede reducirse a satisfacer demandas específicas de cambios en el uso de los recursos o la conformación institucional; para ser un componente y un catalizador de una efectiva y radical "*reforma de las reformas*", debe centrarse en la reconstrucción de los tejidos y procesos sociales básicos, lo cual implica, a su vez, una redistribución del poder, un reacomodo radical de las relaciones y pesos entre las esferas de la economía y su comando en la asignación de los recursos y la distribución de los ingresos y la riqueza. Colocar lo social como punto de partida para reordenar objetivos y visiones de la macroeconomía puede probarse no sólo útil para la estabilidad social, sino convertirse en una fuente de renovación de la legitimidad de la política y del propio Estado.

⁶ Luis Carlos Bresser-Pereira y Nuria Cunill Grau, "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal", p.29 en http://www.catedras.fsoc.uba.ar/isuani/Bresser_Pereira.pdf

⁷ Daniel Innerarity, *Ética...*, Óp. Cit., p. 320.

Tanto la desprotección social, como la reproducción de la pobreza y la ausencia de oportunidades, constituyen realidades duras que invitan a imaginar nuevas maneras de estructurar los Estados nacionales para así auspiciar novedosas o renovadas combinaciones entre Estados y mercados, entre acumulación y distribución. En nuestro caso el saldo social de los ya largos años de crisis, cambios estructurales y ajustes, puede aquilatarse al observar el empobrecimiento masivo y extremo, así como los crecientes déficit en materia de empleo: la pobreza —que se ha urbanizado- afecta a casi la mitad de la población, 55.3 millones de personas están en condición de pobreza (2.3 carencias sociales promedio),⁸ de ellas, 11.4 millones se encuentran en pobreza extrema (con 3.6 carencias sociales en promedio).

Asimismo, 8.5 millones de mexicanos viven por debajo de la línea de bienestar económico (“vulnerables por ingreso”); hay 31.5 millones de personas con 1.8 carencias promedio (vulnerables por carencia social), y únicamente 20.5% de la población nacional (24.6 millones), no es pobre ni vulnerable por ingreso o carencia social.



FUENTE: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2014.

⁸ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) considera seis indicadores sociales para sus mediciones de vulnerabilidad de las personas en pobreza, éstos son: rezago educativo; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

Por su parte, datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) indican que, en 2012, 65.1% de la población nacional tenía entre 15 y 64 años (de 12 a 29 años representaban 32.1%) y se prevé que para el año 2050 la relación entre la población adulta mayor y la población joven sea prácticamente de uno a uno, lo que implica que, de seguir las cosas como van, el llamado bono demográfico puede convertirse en un pagaré que el país no podrá pagar.

Este cuadro se ha visto agravado por el despliegue de una “brecha laboral”,⁹ que muestra una acrecida carencia de empleos formales o adecuados a las ingentes necesidades de la mayoría de los trabajadores. La cuestión del empleo decente o digno, se ha vuelto parte decisiva del inventario nacional de carencias y asignaturas pendientes. Fuente primordial de los derechos sociales, el derecho al y del trabajo reclama hoy, como en siglo XIX y la primera mitad del XX de atención urgente y prioritaria.

Además, de acuerdo con datos recientes del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (CONEVAL), la sociedad se ha vuelto mayoritariamente vulnerable en lo que toca a sus ingresos y garantías en materia de derechos sociales. No más de 20% de los mexicanos tienen ingresos por encima de las líneas de bienestar y no más de 10% de los que trabajan obtiene ingresos superiores a los cinco salarios mínimos.

Vale la pena reiterarlo: la equidad y la justicia social no sólo son objetivos legítimos y centrales del desarrollo; también son condiciones esenciales de una estabilidad macroeconómica socialmente responsable y comprometida con el crecimiento económico. La consigna de “*volver a lo básico*”, apropiada y desnaturalizada por el canon neoliberal, debe convocar a redescubrir la pertinencia y la vigencia de un nuevo acuerdo que nos permita empujar la cohesión y la inclusión sociales. También, la de contar con un Estado capaz de crear y sostener financieramente regímenes de seguridad humana y protección del entorno. Desde el mirador de la primacía de los derechos se requiere que la economía ofrezca empleos dignos y duraderos, entendidos como la fuente principal y la base material (por ahora insustituible) de un régimen republicano basado en los derechos sociales. Mientras el sistema económico siga organizado a partir de criterios de máxima rentabilidad, el empleo seguirá siendo la contraparte obligada de cualquier método de evaluación social y económica de su desempeño. Del mismo modo en que es la base primaria de los diversos vectores de la

⁹ Para el centro de estudios económicos del sector privado, CEESP, la brecha laboral es un indicador que, con mayor claridad, da cuenta de la necesidad de nuevas plazas que requiere el país; para ello contempla tanto a los mexicanos sin empleo, a quienes se encuentran en subocupación laboral, jóvenes de 15 y más años que necesitan mayores recursos por lo que tienen la disposición de trabajar más horas y, también, considera a los “no ocupados disponibles”, personas que por considerar que no tenían oportunidad desistieron de la búsqueda de un empleo.

protección y la seguridad sociales. En ellos habría que imaginar la concreción de un efectivo régimen de acceso universal a los derechos sociales fundamentales.

México, señala el PNUD en su Informe sobre Desarrollo Humano (2016), “puede abrir la puerta a un nuevo capítulo de su historia para acabar con la elevada y persistente desigualdad. Para que en el México de hoy se supere la pobreza (...) y se reduzcan las diferencias en desarrollo humano, se requiere fortalecer el combate a la desigualdad que inmoviliza (...) implica cambiar programas sociales, políticas públicas, instituciones y leyes”.¹⁰ Entre otras cosas, esta “apertura de un nuevo capítulo” significaría incorporar de manera explícita la perspectiva la transversalidad del enfoque de los derechos humanos que, entre otras tareas, implica: tener a los DESCAs como objetivo expreso de las políticas económicas y sociales; asegurar la accesibilidad de todos a todos los derechos; identificar indicadores para monitorear la progresiva realización de los derechos y, con esto, ir cerrando las brechas de la desigualdad y, por último, que no al último, rendir cuentas y transparentar el uso de los recursos en todo momento.

La asunción de la democracia como orden planetario, la inscripción en su código de unos principios fundamentales que se conciben de observancia universal, impone a su vez resaltar la importancia crucial que tienen los pactos sociales y la búsqueda de acuerdos en lo fundamental a través de la política. Esta perspectiva nos aleja de la versión simplista de la democracia como una extensión economicista de la competencia del mercado y obliga a entenderla más bien en los términos definidos en el artículo tercero de la Constitución política.

Para la Comisión Económica de América Latina, los pactos deben ser vistos como componente principal de toda estrategia de desarrollo redistributiva e igualitaria. Como la contraparte de la plataforma de derechos humanos convertidos en objetivos y sustento de un desarrollo sustentable. Así, la CEPAL propone que:

“La igualdad de derechos provee el marco normativo y sirve de fundamento a los pactos sociales que se traducen en más oportunidades para quienes tienen menos. La agenda de igualdad exige (...) generar una institucionalidad que permita consolidar un orden democrático y participativo (...) Dicha agenda pasa por construir un gran acuerdo económico-social cuya expresión última es el pacto fiscal (...) implica una estructura y una carga

¹⁰ PNUD, “Informe sobre desarrollo humano en México”, México, 2016, p. 89. file:///Users/usuario/Downloads/PNUD%20IDH2016.pdf

tributarias que permitan fortalecer el rol redistributivo del Estado y de la política pública a fin de garantizar umbrales determinados de bienestar (...).¹¹

Asimismo, la justicia social, venerable concepto heredado de la era revolucionaria mexicana, debe entenderse como inseparable del derecho al desarrollo. La noción de justicia social, postulaba Jorge Carpizo,¹² “no se encuentra en desuso (...) La fuerza especial del concepto de justicia social se encuentra en que, además de su significado jurídico y constitucional, se impregna de carácter sociológico y, en particular, de un sentido de equidad”.

Hay que insistir en que la ruta para una economía y un desarrollo diferentes supone entender y asumir que la construcción de regímenes de bienestar y protección social, bajo un enfoque de derechos humanos, es tema central e impostergable de las agendas democráticas. Y, también, de las estrategias para un desarrollo concebido como un proceso de cambio social y pedagogía democrática. Articular nuestra evolución política en torno al desarrollo de los derechos y el derecho al desarrollo, nos debe llevar a que estos sean no sólo un componente indisoluble y central de las políticas públicas, sino el basamento y la estructura de una política de Estado que, por incluyente, pueda demostrarse efectivamente democrática.

II

La institucionalización de los derechos humanos ha sido el resultado de un largo proceso, un largo arco, como diría Eric Hobsbawm. Los derechos incluyen una vastedad amplísima de aspectos: filosóficos, políticos, económicos, sociológicos, educativos, sanitarios, culturales. No son prebendas que “se conceden” graciosamente a unas personas sí y a otras no, sino que se reconocen en todas y cada una de las personas por el hecho de serlo. Asimismo, la historia nos enseña que no se trata de atributos naturales, ni de dones otorgados desde el poder. En su gran mayoría, han sido el fruto de arduas luchas y movilizaciones políticas, movimientos sociales y argumentaciones reflexivas sobre el hombre y su entorno. No es casual que, para nosotros, rumbo al primer cuarto del siglo XXI, 1776, 1789 o 1945 sean efemérides obligadas, recordatorios ineludibles de que la larga marcha iniciada entonces no ha terminado.

Los derechos humanos son vistos hoy como uno de los fundamentos de la cultura universal, como un conjunto de facultades e instituciones que, en determinados momentos históricos, concretan las

¹¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “La hora de la igualdad...”, cit., p. 257.

¹² Jorge Carpizo, “El estado de los derechos de la justicia social” *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 14, enero-junio de 2012, p.6.

exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas que deben ser reconocidas por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales. Se supone, de forma cada vez más explícita, que este conjunto normativo debe dar lugar a regímenes políticos articulados por su vigencia e imperio.

Como tendremos que mostrarlo o por lo menos ilustrarlo en estos trabajos, esa vigencia debe desplegarse a todos los planos de la organización social, a las formas de la política y los distintos órdenes a través de los cuales adquieren sentido las economías políticas de las naciones, la elaboración y aplicación de las políticas específicas, económicas y sociales, pero también las modalidades para constituir las jerarquías del poder, la división del trabajo y los mecanismos distributivos del esfuerzo social empeñado en la producción. Tal es la exigencia de que es portadora la pretensión universalista que inspira y acompaña al discurso de los derechos humanos.

El hecho de que la vigencia global de estos derechos se haya convertido, junto con la democracia, en la *linguae francae* de la política moderna no debía llevarnos a soslayar su complejidad, como sustento de un régimen político abierto y cosmopolita, portador de capacidades de auto reproducción y auto regulación permanentes. Como lo sugiriera el gran pensador italiano Norberto Bobbio: “El reconocimiento y la protección de los derechos humanos están en la base de las Constituciones democráticas modernas. La paz es, a su vez, el presupuesto necesario para el reconocimiento y la efectiva protección de los derechos humanos (...) el proceso de democratización del sistema internacional, que es el camino obligado para la realización del ideal de la ‘paz perpetua’, en el sentido kantiano de la palabra, no puede avanzar sin una extensión gradual del reconocimiento y protección de los derechos humanos por encima de los Estados”.

“Derechos humanos, democracia y paz son tres elementos necesarios del mismo movimiento histórico: sin derechos humanos reconocidos y protegidos no hay democracia; sin democracia no existen las condiciones mínimas para la solución pacífica de los conflictos”.¹³ Alcanzar esta combinatoria y dotarla de dinamismo y sustentabilidad puede ser vista entonces como el gran proyecto civilizatorio de una globalización nueva, corregida de sus excesos y pretensiones uniformadoras y dispuesta a servir de base y vehículo para un efectivo y duradero orden planetario.

Se trataría, al final de cuentas, de imaginar y progresivamente poner en acto una nueva modernidad que, por sus capacidades instaladas y por colocar, pudiera servir a su vez de sustento, de cimiento, a una economía mundial impulsora de un desarrollo efectivo, creíble por sus contenidos y realidades

¹³ Norberto Bobbio, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Fundación Sistema, 1991, p.14.

de equidad para la igualdad, innovación para la inclusión social y global. De ello también nos habla la filósofa española Adela Cortina: “Estado democrático, economía ética y ciudadanía activa forman el trípode en el que se sustenta una sociedad desarrollada. En articular los esfuerzos de estos tres poderes —el político, el económico y el cívico- reside la piedra filosofal de los nuevos tiempos (...)”.¹⁴

Sin embargo, tanto la ampliación de los derechos como su respeto y reconocimiento no son “*cosa dada*” u otorgada de una vez y para siempre. En palabras del mismo Bobbio: “los derechos no nacen todos en un momento. Nacen cuando deben o pueden nacer”.¹⁵ Por ello es que en tiempos de crisis o de resquebrajamiento de paradigmas, las creencias y los derechos si bien se “*tambalean*” pueden también dar lugar a nuevas generaciones de derechos, como ocurrió en el periodo de entreguerras del siglo XX cuando frente a la Gran Depresión el presidente Roosevelt acuñara su “*nuevo trato*” y poco después se desplegara, en la segunda posguerra, en el formidable régimen de ampliación democrática resumido en el Estado de bienestar.

Así ocurrió también en los años ochenta del siglo pasado, cuando a la globalización se le encasilló y se le redujo a meras combinaciones de apertura externa sin control, adelgazamiento de los Estados y predominio del mercado y sus “*reglas*”, lo que propició la ampliación de las brechas sociales y de bienestar dentro de los países sin, a su vez, dar lugar a una efectiva y generalizada convergencia entre las economías políticas nacionales. Paradójicamente, en la década final del segundo milenio se asistió a una auténtica celebración prácticamente universal del valor de los derechos humanos, sin duda asociada a las promesas de la globalización que irrumpía y, desde luego, a las enormes transformaciones que trajo consigo el derrumbe del comunismo soviético como régimen pretendidamente alternativo de alcance universal. Fue también entonces que el mundo empezó a descubrir y experimentar una oleada también planetaria de reconcentración de la riqueza, los ingresos y los accesos a los derechos y bienes públicos esenciales que se afirmaría como realidad dominante al calor de la crisis global que arrancara en 2008.¹⁶

Esta nueva era auspició y se apoyó en formas culturales que privilegiaban y promovían el culto a la riqueza y derivaban en una “cultura de la satisfacción”,¹⁷ poniendo en la picota grandes acuerdos, vastas redes institucionales y de recursos públicos que tras la Segunda guerra se habían orientado a

¹⁴ Adela Cortina, “Ética del desarrollo: un camino hacia la paz”, en <<http://www.etnor.org/doc/A.Cortina-Etica-Desarrollo-Paz.pdf>>.

¹⁵ Norberto Bobbio, *El tiempo...*, *Óp. cit.*, p. 128.

¹⁶ Datos del informe OXFAM, 2015, indican que la riqueza de los cuatro millonarios mexicanos más ricos representa 9% del PIB.

¹⁷ Entre otros Cfr., John K. Galbraith, *La cultura de la satisfacción*, España, Planeta, 2011; Carlos Tello y Jorge Ibarra, *La revolución de los ricos*, México, UNAM, 2012.

la ampliación de los derechos y el impulso a la democracia como régimen político. Se trató, como postularan Carlos Tello y Jorge Ibarra, de una abierta y expansiva “*revolución de los ricos*”.

Hoy, en que de imaginario paraíso universal de las mercancías la globalización devino en una crisis de enorme profundidad cuyos efectos sobre los tejidos económicos y sociales son aún imprevisibles, la vigencia y expansión, interdependencia y progresividad de los derechos que todos proclamamos siguen en cuestión. Los enormes daños que la crisis ha infligido a la población mundial, de una manera ostensiblemente desigual, por cierto, no han traído consigo el despliegue del “doble movimiento” de la sociedad que habría de corregir y enmendar hierros y entuertos para dar lugar a nuevas y más justas formas de convivencia y cooperación, como quería Karl Polanyi.

Los panoramas y escenarios del presente son, como se dijo, sumamente complejos y el camino de salida de este entrampamiento cada vez más extendido se nos presenta muy cuesta arriba, poblado de obstáculos e incertidumbres, bloqueado por una confrontación social y política que semeja una suma cero que amenaza reproducirse sin fecha de término. El mundo y nosotros con él, hemos reaccionado de manera tardía e insuficiente, como lo muestra la lentitud de las recuperaciones y lo azaroso de su durabilidad.

La complejidad que marca estos tiempos tiene sin duda distintas aristas y determinaciones particulares, emanadas de las diferentes historias nacionales y de las formas diversas de inscribirse en el sistema internacional. Más esta diversidad no permite soñar en una superación del estancamiento relativo que vive el mundo si no se asume expresamente la necesidad de un nuevo orden mundial, tejido por los Estados nacionales, pero a la vez orientado a impulsar nuevas formas de cooperación entre ellos como punto de partida para que ese nuevo orden pueda volverse efectivamente planetario.

En esta perspectiva debe contemplarse la formulación y el impulso de agendas cuyas prioridades estelares sean precisamente el cumplimiento universal e integral de los derechos humanos y su traducción en estrategias y políticas justicieras inspiradas *por* y centradas *en* la satisfacción de los reclamos sociales. El derecho al desarrollo aparece aquí como un pilar insustituible de una recuperación portadora de potencialidades para iniciar una nueva y novedosa ola de expansión económica y social. No hay un recetario de validez general ni las llamadas mejores prácticas pueden acercarnos sin más al puerto de refugio que buscamos. Las respuestas no son sencillas; sin embargo, en nuestro caso, el nuevo contenido del artículo primero constitucional¹⁸ bien podría ayudarnos a

¹⁸ El avance en materia legislativa se concretó en 2011 al incorporar los derechos humanos como eje rector de nuestra Carta Magna; referencia importante del proceso que ha llevado, en México, tanto a la aceptación del enfoque de

trazar la ruta a seguir. Se trataría de un trayecto explícitamente alineado en sus restricciones y propósitos por el respeto y la protección a los derechos humanos y el impulso al desarrollo.

Para avanzar en esa dirección, hay que trascender las recetas pretendidamente únicas que, en la economía y la política económica, han impuesto y mantenido prácticas imperturbables basadas en nociones simplistas de la estabilidad fiscal y financiera, de equilibrios macro económicos unidimensionales, que irremediablemente llevan a y justifican revisiones drásticas, las más de las veces por la vía de los hechos y no del derecho, en materia de derechos sociales y laborales; recortes a diestra y siniestra de los dineros públicos que no se compadecen con la naturaleza y las funciones de las áreas dañadas por las reducciones.¹⁹ Y que no hacen honor a los mandatos constitucionales establecidos como principales por la reforma del año 2011.

Dicho con otras palabras, para dar cumplimiento al paradigma constitucional abierto con la modificación al artículo 1ero., requerimos recuperar la idea del desarrollo y asumir la necesidad de erigir un nuevo curso para nuestra evolución social, un crecimiento económico que contemple a la equidad como una vía para la igualdad, capaz de retomar la vocación universalista y, por ende, redistributiva, de los grandes rubros del desarrollo social. Así se les concebía en la primera fase de nuestro devenir constitucional en las primera décadas del siglo XX, en la era de las reformas hacia abajo, pero también en la desarrollista de la industrialización dirigida por el Estado, sin soslayar el cambio de ritmo y forma, que se fue imponiendo a dicha evolución.

Hoy, lo que urge es poner a flote valores y objetivos que, como la redistribución de ingresos, el impulso y la protección del empleo; la expansión educativa, la universalización de la salud y la seguridad social, pueden ser propósitos articuladores de nuevos esfuerzos cooperativos y visiones públicas que sirvan de base para una revisión congruente de las políticas actuales. Podríamos aspirar así, a forjar una estrategia nacional de transformación productiva que, a la vez, pueda inscribirse en el gran propósito de configurar los nuevos mundos de una modernidad global pero comprometida con el desarrollo igualitario de las naciones.

Por ello es que proponer(nos) la reflexión sobre los derechos humanos y su lugar en el diseño, la confección y la aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación como tema central de un Seminario organizado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y nuestra máxima casa

derechos humanos en la política pública como a aceptar el escrutinio de los organismos internacionales en la materia.

¹⁹ Para muestra, revisar el Paquete económico 2017 presentado “en tiempo y forma” por la Secretaría de Hacienda el 8 de septiembre pasado.

de estudios con el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, tiene indudable actualidad y sentido de urgencia. Lo anterior, no sólo porque se “visibiliza” el tema, sino porque es precisamente en el presupuesto donde se da cuenta, o debía hacerse, de las prioridades que una sociedad establece, de sus metas y propósitos, de su congruencia con los mandatos superiores, que provienen del edificio constitucional que nos rige.

Esta perspectiva supone una inversión valorativa de las actitudes públicas imperantes, así como de las políticas concretas. Esta alteración implica pasar por la (re)incorporación de variables persistentemente pospuestas, para volver a poner en el centro las problemáticas vinculadas con la redistribución social y darle el estatuto central indispensable al cuidado y la protección del entorno. Así, se buscaría reconocer la universalidad, inalienabilidad, la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, como el fundamento insustituible para la construcción de un nuevo Estado de bienestar.

III

El “*derecho al desarrollo*” antecede a la ola actual de universalización de los derechos humanos. Sin embargo, el desarrollo moderno es inseparable de la aspiración a crear un régimen universal de derechos. Sólo así, postula la ONU, la civilización podrá hacer realidad los viejos sueños de la Ilustración y darles contenido y vigencia a los compromisos actuales de la democracia.

La idea del desarrollo como progreso, como “estar al día”, a la par de lo que se considera lo más avanzado, es tan vieja como la modernidad; forma parte del pensamiento clásico de las ciencias sociales. Sin embargo, la preocupación por este proceso central de la modernidad sólo se volvió estratégica y universal hasta la segunda mitad del siglo XX cuando, a partir del estallamiento de la Segunda Guerra, el mundo se topó con un gran punto de inflexión histórico.

Si bien el conflicto bélico fue tremendamente destructivo, también resultó ser una enorme “*licuadora*” para las culturas y las experiencias humanas. De hecho, en más de un sentido aquella fue la primera gran vivencia masiva de la globalización, poniendo en contacto a hombres de todas las latitudes, desplazándolos por territorios hasta entonces desconocidos para el habitante promedio, e introduciendo a poblaciones enteras de las regiones atrasadas en lo que hoy llamaríamos la modernidad.

Cierto que esto se hizo por medio de la destrucción más violenta imaginable, pero sus lecciones fueron asimiladas y pronto fueron plasmadas en reclamos de descolonización, mejoramiento

material, independencia nacional y avance social. Así, el derecho al desarrollo empezó a plantearse como un reclamo universal, y la autonomía de los Estados y la soberanía de las naciones como componentes indisolubles del nuevo orden. Desde los centros del nuevo sistema internacional que surgía de la guerra se (re)descubría, racional y políticamente, la centralidad del desarrollo que, para serlo, tendría que estar acompañado de equidad y bienestar social.

Tanto el crecimiento económico sostenido como la industrialización y la urbanización, fueron vistos como vías para arribar a plataformas de progreso social que entonces se condensaban en los nacientes y pujantes Estados de bienestar. Por décadas, las naciones empeñaron esfuerzos y recursos materiales e institucionales para abrir y trazar nuevas rutas para su desarrollo.

Los resultados de esos esfuerzos han sido muy dispares y no pudieron modificar sustancialmente las asimetrías que definen al mundo. Sin embargo, con todo y sus insuficiencias y la insatisfacción resultante, no se corresponden con lo que después se trataría de imponer como "*leyenda negra*" del desarrollo. Es verdad que hubo desaciertos y excesos, pero en lo fundamental, aquellos fueron tiempos de crecimiento productivo y cambio social. A pesar de esto, se fue tan lejos en el empeño por "corregir" lo que se tenía como excesos y adiposidades del Estado y sus tareas, que incluso se pretendió desaparecer del mapa de las prioridades internacionales la idea misma del desarrollo.²⁰

Más allá de las disonancias propiciadas por un mundo convulso y abrumado por el estancamiento combinado con la inflación o, quizá, "*empujada*" por la búsqueda de equilibrios y acomodos político-sociales que modularan las efervescencias resultado del conflicto estructural planteado por las crisis petroleras de entonces, en 1986 la Organización de las Naciones Unidas adoptó el derecho al desarrollo como uno de los derechos humanos inalienables. El desarrollo, se afirmaba, era la realización de todos los derechos civiles, económicos, sociales y culturales contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. "El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable, en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él".²¹

Más tarde, en 1993, se consigna el derecho y el deber de los Estados de formular políticas nacionales de desarrollo destinadas al mejoramiento constante del bienestar de las poblaciones, asegurar

²⁰ Habría que decir que, más allá de cómo se le hubiera entendido en los centros del poder internacional, el desarrollo refiere siempre a cambio y desequilibrios; por ello era "incompatible" con los equilibrios, mandato que empezaba a establecerse como muralla impenetrable.

²¹ Artículo 1.1, Declaración del derecho al desarrollo Asamblea general de la ONU, 1986.

igualdad de oportunidades para todos en el acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la habitación y el empleo, y una justa distribución del ingreso.

Podemos decir así, que el derecho al desarrollo se nutre de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que, no obstante, las dificultades para concretarlos en el tiempo y en el espacio, deben verse como derechos que responden a los valores globales de la igualdad, la solidaridad, la no discriminación. Además de que, como plantea la ONU, deben entenderse como universales, indivisibles y progresivos, a más de interdependientes, con los derechos civiles y políticos.

Estos derechos socioeconómicos, culturales y ambientales aluden a objetivos y metas cuyo cumplimiento depende de las respectivas capacidades de las economías y de los Estados para darles no sólo realidad sino sustentabilidad. De ahí la insistencia en algunos medios y corredores del poder en verlos sobre todo como “derechos programáticos”, cuando no como “ideales” cuyo cumplimiento depende de la viabilidad financiera o de la coyuntura económica. Y de la interpretación que desde el poder constituido o, de hecho, se haga de esa viabilidad y de la profundidad y gravedad de dicha coyuntura.

Estas especies implican cercenar la perspectiva y los alcances que esta expansión de los derechos nos ofrece. Por ello, habría que afirmar que su valor estriba más bien en que definen un ordenamiento jurídico-institucional que contribuye a arraigar orientaciones éticas cada vez más integradas a los propósitos colectivos y, por lo tanto, a las decisiones económicas y políticas dirigidas a superar las carencias, disminuir las desigualdades y proteger el medio ambiente. Reconocer los (DESCA) como parte indisoluble del paquete de la ciudadanía jurídica y política, lleva a su vez a recuperar el tema de la “tercera” ciudadanía, la ciudadanía social, estudiada por T. H. Marshall,²² para quien la titularidad de los derechos sociales, entendida como el acceso universal a un mínimo de prestaciones e ingresos constituye la definición misma de ciudadanía social.

En el mismo sentido hay que decir que su realización depende no sólo de la generación de recursos materiales e institucionales suficientes, sino de cómo se distribuyan; también, de que se implante como un reflejo esencial de los Estados y las sociedades esta indivisibilidad de los derechos, así como su centralidad. Lo ideal, entonces, es que “esos mínimos” se fijen democráticamente, mediante procesos de concertación política, lo que relaja las tensiones entre lo judicial y lo político en materia de exigibilidad. De aquí la necesidad de que la sociedad “(deba) ponerse de acuerdo en cuál es el

²² Cfr. T.H. Marshall y Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Buenos Aires, editorial Losada, 2005.

mínimo, económicamente factible, que va a garantizar a todos sus miembros (...) que es exigible y justiciable”.²³

Así, la evolución de la ciudadanía podría deslizarse del reclamo elemental de los derechos y las libertades democráticas y cívicas a la participación social en la construcción de economías políticas organizadas para la equidad y la igualdad, no sólo por su nivel y ritmo de crecimiento sino por el marco político y ético de exigencias que podría erigirse en torno a su centralidad. Entonces el derecho al desarrollo devendría un efectivo desarrollo de los derechos. Como lo planteara Norberto Bobbio:

“La razón de ser de los derechos sociales como a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, es una razón igualitaria; tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no (...) (individuos) menos desiguales respecto a más afortunados por nacimiento o condición social”.²⁴

²³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justiciabilidad, Colombia, serie Estudios y perspectivas, núm. 4, 2004, p. 25.

²⁴ Norberto Bobbio, *Derecha e izquierda*, España, 1995, p. 15.

DERECHOS HUMANOS, CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA

*Nguyen Huu Dong*¹

Este documento tiene el objetivo de presentar los derechos humanos desde dos perspectivas: la de la ciudadanía y la de la democracia. En el lenguaje común estos tres conceptos o, más bien, estos tres campos son presentados como aliados naturales y nunca se precisa las condiciones por las cuales se vinculan y, sobre todo, sin analizar sus contradicciones internas. Muchas veces la explicación más sencilla es: la democracia significa el respeto de los derechos humanos y, de acuerdo con las organizaciones internacionales,² la democracia sería *una forma de organización del poder en la sociedad y tiene el objetivo de ampliar la ciudadanía*³. Este tipo de definición es inquietante porque no invita a una lectura política, teórica o histórica de las formas de creación de los campos y, sobre todo, de lo que tienen en común.

Una lectura política: Los derechos humanos como derechos de los ciudadanos

Conocemos bien los debates intensos que llevan a cabo desde los 80's sobre el concepto mismo de los derechos humanos como política y de la política de los derechos humanos⁴. Sin pretender intervenir en ese debate, que ya tiene consecuencias tanto teóricas como prácticas, si los derechos humanos son derechos naturales que se dan una sola vez, no se puede aplicar otra política que no sea una de protección, de garantía y de su aplicación. Pero en el caso de que éstos cambien bajo presión de la coyuntura histórica, ¿cómo concebirlos, proclamarnos y aplicarlos sin una política apropiada?

¹ International Foundation for Electoral Systems. IFES

² OEA PNUD: Nuestra Democracia. Fondo de Cultura Económica. México DF. 2010 p.2 y sig.

³ Op. cit pág. 33

⁴ Marcel Gauchet: La condición histórica- Paris Stock 2003 Etienne Balibar: Las fronteras de la democracia, Paris La Decouverte 1992.

En la comunidad internacional actual, los derechos humanos son una parte integral y una referencia obligatoria del discurso político, incluido el de los países donde solo mencionarlos es una provocación para los gobiernos en el poder. Sin embargo, podemos contar con los dedos de una mano los países que definen claramente una política de derechos humanos como la describimos antes. Este punto por sí solo justifica las observaciones que haremos a continuación sobre la necesidad de reflexionar sobre la política de los derechos humanos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (DUDH) es el único documento adoptado por toda la comunidad internacional. Obviamente, tiene su origen en otras, como la Declaración de los Derechos Humanos y del Ciudadano de la Revolución Francesa (DDHC), ésta, inspirada en la declaración de Independencia de los Estados Unidos (DI). Por primera vez y de manera muy solemne, gente sencilla se proclaman ciudadanos y declaran públicamente sus derechos. No se los “pidieron” a ninguna autoridad. Si la Declaración de Independencia todavía hace referencia a los derechos dados por el Creador, tal referencia desaparece de la DUDH. La idea fundamental de una declaración como ésta, es la de autonomía de los seres libres e iguales, que solo se la deben a sí mismos, que son poseedores derechos inalienables que obtuvieron ellos mismos y, para defenderlos y fortalecerlos, se arman de instituciones y prácticas *capaces de imponer el “reconocimiento de la dignidad natural de todos los miembros de la familia humana.”*⁵

Aunque desde su origen la DUDH es un acto político, también hay que recordar el uso que se le dio durante la guerra fría. Ante el totalitarismo que se propagaba en una parte importante del mundo (el todo Estado), la contrapartida era reclamar los derechos individuales (lo que ciertos autores llaman el individualismo democrático), defender los derechos fundamentales que son la libertad de expresión, de opinión, de creencia y asociación. Sin embargo, los defensores de estos derechos no son del todo liberales; saben que la vida en sociedad es una vida de obligaciones y responsabilidades colectivas. Para los más lúcidos la libertad, que es lo más importante, viene de la obediencia a las leyes libremente adoptadas.

Estos son los términos con los que Hans Kelsen⁶ define la democracia, ese ideal de organización social en la que los que obedecen las leyes son los que las pensaron y votaron.

El fin de la guerra fría no implicó la desaparición del enfrentamiento entre los derechos humanos y los derechos comunitarios. Para darse cuenta, basta con mirar las imágenes originarias de Hong Kong donde la diosa de la Libertad encabeza las manifestaciones estudiantiles. Sin embargo, este

⁵ Declaración Universal de los Derechos Humanos, primera frase.

⁶ Hans Kelsen: La Democracia, Paris Dalloz 2004. Traducción de la edición de 1931.

enfrentamiento puede volverse más teórico y no solamente ideológico. Si es aceptable pensar en la igualdad entre individuos, luego entonces ¿cómo pensar y poner en práctica la igualdad entre los grupos, sean religiosos, étnicos o sociales?

Los derechos humanos se convierten también en propuesta política por las razones que sostiene Etienne Balibar⁷. La primera es la crisis del Estado Providencia o Estado de bienestar en muchos países de Europa Occidental. La evaporación del sueño de la Gran Sociedad del presidente Johnson es un ejemplo de lo que está pasando en este lado del Atlántico. Esta crisis es una invitación para reflexionar sobre las prioridades, sobre la jerarquía de los derechos y el papel de árbitro o de la toma decisiones del Estado. En esa discusión volvemos a descubrir el hecho de que ciertos derechos, comúnmente llamados *derechos sociales*, han sido protegidos durante los años de desarrollo económico y también han estado en el centro de las políticas de posguerra.

Efectivamente, al terminar la segunda guerra mundial, en la comunidad internacional y en los países que con su alianza derrotaron el nazismo se ven grandes mejorías al poner en práctica algunos derechos sociales, como la legislación laboral, de la salud pública, del seguro social o educación pública. En los términos de la Declaración de Filadelfia,⁸ la organización económica debería de ser subordinada a la "justicia social" y que "una paz duradera solo se puede establecer sobre la base de la justicia social".

Cuáles son entonces los contornos de esta justicia social. T. H. Marshall es uno de los primeros que pretende explicar ese concepto en el plano académico. En su texto él distingue tres dimensiones de la ciudadanía que son: la civil (derechos y libertades individuales), la política (derecho de votar y de ser elegido), y la social (un mínimo de bienestar). Es el sentido mismo de este artículo que retoma los desarrollos de los autores antes mencionados⁹.

La falla está en la ausencia de una rigurosa reflexión teórica. El ciudadano es primero un concepto abstracto que permite construir una sociedad política. Todos los miembros de la comunidad política son iguales y libres. Eso hace que el ciudadano sea un individuo de derecho, pero también es "*el principio de legitimidad política*" porque tiene una parte de la soberanía política¹⁰. Hay que agregar que esto es posible únicamente si el ser social real le deja el lugar a un ser político abstracto, el único capaz de asumir su igualdad en el campo político, a fin de estar presente en la representación de la

⁷ Etienne Balibar. Op.cit pagina 240 y sig.

⁸ Declaración de Filadelfia sobre las metas y objetivos de la Organización Internacional del travail. 10 de mayo 1944.

⁹ OEA PNUD: Nuestra Democracia op.cit. página 32.

¹⁰ Dominique Schnapper: Qué es la ciudadanía. Pari Gallimard página 10.

soberanía popular¹¹. Entonces, hay que despojar al ciudadano de todos los atributos sociales reales, que se trate del sexo, fortuna, salud, o educación. Entonces esta igualdad ficticia y necesaria no representa una verdadera igualdad. En términos más generales, hay que reconocer la distancia abismal entre la sociedad política y la sociedad real. La generalización del sufragio universal revela de manera clara la fuerza política de la cantidad y su debilidad económica frente a los grupos de interés.

Poner en perspectiva las tres dimensiones de la ciudadanía no permite un trato diferente de estas tres dimensiones: una abstracta (la dimensión política), la otra (civil) del orden jurídico y la tercera (social) del orden de los deseos colectivos.

Se han realizado muchos esfuerzos para llenar el vacío entre la sociedad política (igual) y la real (desigual). El Estado de bienestar es uno de esos esfuerzos sobre todo cuando la pobreza se ha vuelto un concepto social. También hubo esfuerzos como la asistencia y la caridad: es sabido que desde que la sociedad humana se ha vuelto sociedad han existido formas de solidaridad con los indigentes, los enfermos o minusválidos, estas formas son esencialmente familiares y religiosas. Las iglesias (cristianas) lo saben muy bien y la caridad también es un pilar del islam.

Sin embargo, estas diferentes acciones no responden a las exigencias fundamentales de la Declaración Universal: la dignidad no se otorga, ni siquiera por el Estado. El bienestar, base mínima de esa dignidad, es un derecho declarado y no un favor solicitado.

A esa discusión sobre los derechos fundamentales hay que agregarle otra observación. La evolución de la composición de las instituciones políticas de hoy evidencia claramente la necesidad de revisar el concepto de la división de los poderes heredados de Montesquieu. El fortalecimiento del ejecutivo, la debilidad relativa del poder legislativo y la necesidad de buscar una acción gubernamental cada vez más eficaz han generado una tendencia generalizada de fortalecimiento de la autoridad judicial, en primer lugar, del papel regulador de la Constitución. La proliferación de las cortes constitucionales es la prueba de ello.

Hay que notar que los derechos “libertades” los cuales son, en el análisis de Marshall, los derechos civiles y políticos (que el autor limita al derecho de votar y de ser elegido), son de los derechos los más protegidos, por eso existe todo un aparato de instituciones de control y sanciones. Pero los derechos llamados civiles siguen siendo el pariente pobre del orden jurídico, al punto que algunos

¹¹ Esa es la razón por la cual no se puede vender el voto, no es propiedad del individuo, es responsabilidad cívica. Ver Michael J. Sandel. What money Can't Buy. London 2012 p.10

se preguntan si realmente son derechos constitucionales. Si el derecho no está acompañado de una sanción, no se puede tratar de derecho. ¿Pero quién sanciona el desempleo, la falta de seguridad y la debilidad de la educación pública? Muchos factores contribuyen a ese obstáculo, la complejidad de la organización social hace que sea más difícil determinar el responsable del delito social. Cuando un trabajador sufre un accidente de trabajo, ¿cómo se puede castigar al responsable si el propietario de la empresa es una multinacional con su sede a miles de kilómetros del lugar de trabajo y los consejos de administración son organismos colectivos no responsables por definición? ¿Quién es responsable de la polución que afecta a millones?

Una última observación de orden general. Los derechos políticos en cuestión, por más bien protegidos que estén, también están amenazados por lo que Balibar llama el regreso de la guerra. Por supuesto los conflictos armados nunca han dejado de afectar el mundo, fuera de Europa occidental (lo que no fue el caso de Europa oriental, como la situación de los Balcanes) pero el día que afecta los Estados Unidos y Europa con ataques tan espectaculares como indiscriminados, ese conflicto conlleva una nueva interpretación de los derechos humanos mismos. Entonces, ¿cómo conciliar el respeto a la dignidad y el derecho a la seguridad; cómo reconciliar el Estado de derecho con el derecho de excepción prolongados? Cómo evitar la trampa de la lógica infernal que es la de la soberanía fundada sobre la pareja/enemiga importante para Carl Schmitt¹².

Este rápido análisis se puede resumir así: los derechos humanos escritos en la DUDH pueden constituir el eje de la organización social fundada sobre la libertad y la igualdad de estas tres condiciones:

- La primera es tener claro que los derechos humanos no son todos derechos positivos en el orden jurídico estático conocido, también hay derechos morales que no son naturales o que no son sujetos de una sanción legal en el caso de no ser respetados¹³. Estos derechos tal y como son presentados en la DUDH, son la guía y los límites para indicar cuáles son las posibles consecuencias si no son respetados. Su verdadera adopción no es evidente y su concepto mismo depende de la coyuntura histórica y sobre todo del juicio político. Geuss agrega que no hay “algoritmos” en este tema, pero el carácter inaplicable de estos derechos no les quita importancia en la reflexión sobre la organización social, hay que estar consciente de ello.
- La segunda es insistir sobre un derecho, que a lo largo de la historia de las construcciones de los derechos positivos y morales parece absolutamente transcendental, el de dignidad. Sabemos que los otros derechos individuales, como el de la vida, libertad de movimiento,

¹² La Noción de Política: Teoría del partidario. Trad. Fr Paris Flammarion 1992

¹³ Raymond Geuss: Historia e Ilusión en Política, Cambridge University Press, 2001. P.138 y sig.

libre expresión entre otros, pueden ser limitados y hasta desaparecer en coyunturas específicas, bajo el control estricto de la Ley. Pero la violación del derecho a la dignidad es inadmisibles, por ejemplo, la prohibición firme de usar la tortura como instrumento de lucha contra el terrorismo.

- La tercera es reconocer que no puede haber jerarquías entre estos derechos, aunque es más fácil medir el grado de respeto de ciertos derechos que de otros. La sanción de una violación del derecho positivo es un problema de institución y de tiempo. La violación de los derechos morales es mucho más difícil de evaluar, por esa razón los debates de tipo “hay que escoger entre derechos políticos y derechos sociales” (libertad versus desarrollo) son desde el principio sesgados.

Históricamente, en Europa occidental por lo menos es un dilema falso. Al salir de la Guerra mundial Europa tenía la obligación de reconstruirse e implementar los derechos sociales que todavía son relevantes hoy en día, aunque varios aparecieron en los últimos 60 años. El sistema de salud, el seguro social, la protección de los desempleados, la educación obligatoria y gratuita son prácticas que nacieron de los planes de posguerra, bajo la presión de la población entera.

Sobre el plan teórico, Amartya Sen fue de los más importantes pensadores en notar que el asunto de escoger entre pan y libertad es un asunto evasivo y sin fundamento, hay que pensarlo en una situación concreta, aunque el asunto tiene un alcance universal¹⁴.

La última observación consiste en insistir sobre el hecho que los derechos humanos son derechos que los hombres han declarado, no han sido otorgados por ninguna autoridad que no sea de la voluntad de los hombres libres e iguales. En ese sentido, los programas de apoyo, a la educación, al empleo, a la seguridad o a la salud, son la expresión de derechos y no productos de asistencia. Entonces son derechos ciudadanos que evolucionan con el tiempo. No existen derechos naturales y/o definitivos, hace cincuenta años no se hablaba del derecho de igualdad, ni del derecho a la no-violencia familiar o del derecho a un medioambiente sano.

Si es relativamente fácil entenderse sobre estos últimos puntos, queda un aspecto práctico algo controversial en la coyuntura actual: si estos derechos son derechos ciudadanos y que los ciudadanos son primero definidos como los miembros de una comunidad política rodeada de una frontera nacional, qué significa una Declaración Universal de estos derechos, ¿Significa que son válidos y aplicables en todo el Universo? En lo abstracto la respuesta puede ser afirmativa porque hablamos

¹⁴ Amartya Sen: Desarrollo como Libertad. Oxford University Press 1999.

del hombre en general y claramente podemos imaginar un mundo estable, ordenado y jurídicamente homogéneo, el único capaz de abrigar dichos derechos. Pero es cierto que en lo abstracto la imaginación no tiene límites, lo que podemos retener de estas observaciones es que los derechos humanos tienen una vocación a lo universal y una limitación nacional. Ese será el primer punto en común entre derechos humanos con el concepto de ciudadanía.

La vocación universal de la ciudadanía

Empezaré con una anécdota, hace algunos años. Cuando todavía existía la tradición de colocar delante de los panelistas su nombre con su título universitario primero: Lic. (para licenciado), Dr. (para doctor), antes de mi nombre encontré una C., una compañera me explicó, riendo, que es para Ciudadano, y agregó con un poco de malicia que los organizadores se habían equivocado porque un extranjero no podría ser un ciudadano. En parte tenía razón, en una primera lectura el ciudadano es un sujeto de derecho, como lo vimos antes,¹⁵ que tiene derechos civiles y políticos pero también obligaciones que son por ejemplo el impuesto, el respeto de la leyes y, por supuesto, la obligación suprema que es el servicio militar.

Además, la ciudadanía también es un principio de legitimidad política, que requiere que la obligación de obedecer las leyes venga del hecho de que estas leyes han sido promulgadas por representantes libre y conscientemente escogidos y controlables, sino en todo momento por lo menos periódicamente. Finalmente, la ciudadanía es la fuente del vínculo social de naturaleza profundamente política y fundada sobre la dignidad igual de todos.¹⁶ Hasta ahora esta ciudadanía está limitada en el espacio nacional y sabemos cuando el debate es apasionado, cuando se trata de derecho político (y sobre todo electoral) de los no miembros de la comunidad nacional o el derecho de voto para nacionales que no viven en los límites de las fronteras nacionales.

Antes dije que mi amiga tenía parcialmente razón, porque mirando de cerca me di cuenta que hay que ir más allá de este análisis, ahora clásico de la ciudadanía. Hay otra lectura posible y me la voy a apropiar con los riesgos habituales. Con una letra C. los organizadores afirmaron que la ciudadanía tal y como la conocemos, la que está en la base de nuestro régimen político, es una ciudadanía con

¹⁵ Dominique Schnapper. Op. cit.

¹⁶ También hay un aspecto cultural importante en la construcción de la ciudadanía, reforzado por un sentimiento de pertenencia, identidad, construido por el tiempo, los ritos y símbolos sociales con la historia del idioma. Ver sobre todo Siobhan Harty & Michael Murphy: *Pour une Citoyenneté Multiculturelle*. 451 Editores. Madrid 2005 (Traducción del mismo libro publicado por University of Wales Press, 2003. Esta dimensión cultural es la base de las discusiones actuales sobre los derechos colectivos (Oaxaca), y sobre la integración de las poblaciones que vienen de la inmigración.

vocación universal. Los griegos nos dieron la formalización de los principios de vida en la ciudad;¹⁷ sabemos que la ciudadanía en las ciudades griegas excluía las mujeres, los esclavos y los “metecos”. En el imperio Romano se propaga la idea de una ciudadanía accesible a los no romanos, aunque todavía estén excluidos de lo que conocemos como la “*mitad del cielo*”. Tendremos que esperar a las revoluciones americana y francesa del siglo XVIII para ver la idea de ciudadanos como miembros de una comunidad de seres iguales y libres.

Aquí se impone una primera observación, sí es cierto que el contenido de la ciudadanía ha cambiado a lo largo de nuestra historia, que la ciudadanía no es, ni otorgada, ni permanente y que se crea, se inventa según los movimientos de rebelión que hoy llamamos los momentos constituyentes.¹⁸ Un ejemplo, entre otros, es el movimiento por los derechos civiles en los Estados Unidos en los años 60 que le permitió a la población afro-americana integrar realmente la comunidad de electores.

Volviendo a leer los textos fundadores de la política moderna que son la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América (Julio 1776), la Declaración de los Derechos Humanos y del Ciudadano (agosto 1789) (DDHC) o más cerca de nuestro tiempo la Declaración Universal de los Derechos Humanos (diciembre 1948) (DUDH), a la luz de los debates actuales sobre el funcionamiento de nuestra sociedad, nos siguen sorprendiendo su relevancia. Que se trate de representación política, de transparencia o de la necesidad de reportar sobre el uso de fondos públicos o que se trate de formas de control del poder para que nadie pueda abusar de ello en desventaja de los otros miembros de la comunidad, todo está allí.¹⁹

La Declaración de Independencia de los Estados Unidos ya es muy conocida para extenderme sobre el tema. No puedo resistir al placer de subrayar de nuevo esta frase célebre (que fue usada en la primera Declaración de Independencia de Vietnam en 1945): “*todos los hombres son creados iguales; son dotados por el Creador de ciertos derechos inalienables*”; *entre estos derechos hay el derecho a la vida, la libertad y la búsqueda de la alegría.*” O también: *cuando “una serie de abusos y usurpaciones con el mismo objetivo, muestran la intención de someterlos al despotismo absoluto, es su derecho y deber rechazar tal gobierno y proveer a su seguridad futura con nuevas medidas”.* (Letras en itálica por

¹⁷ De hecho, se entiende la seducción del modelo griego en el ámbito universitario: ¡el ciudadano tipo, es el juez, el magistrado! Ver Bernard Manin: Principios del gobierno representativo. Calmann-Levy. París 1994.

¹⁸ Etienne Balibar: La Propuesta de Igual libertad: Presses Universitaires de France París 2010

¹⁹ «Todos los ciudadanos tienen el derecho de ver por ellos mismos o a través de sus representantes la necesidad de la contribución pública, de consentir libremente, de constatar su uso, de determinar la cualidad, el plazo el recubrimiento y la duración» (Artículo XIV DDHC). El artículo XV: «La sociedad tiene derecho de pedir cuentas a todo agente público de su administración». Encontraremos en E. Balibar, op.cit. un análisis excepcional de la estructura teórica y política de la DDHC. Larry Diamond (autor prolífico sobre la democracia, hasta en el Iraq de posguerra del 2001) redescubrió la Transparencia en la rendición de cuentas en su última obra: The Spirit of Democracy. New York 2009.

el autor). Cuáles son estas medidas, si no son diferentes formas de control del poder para impedir su abuso.²⁰

Siguiendo estos textos, sobre todo el que todavía hoy es el fundamento de nuestra civilización, la Declaración Universal de los Derechos Humanos; me vienen a la mente los comentarios siguientes:

El primero, ya mencionado, es que no hay jerarquía en la importancia entre los derechos/libertades,²¹ libertad de expresión, libertad de asociación, de participación directa o indirecta en la formulación de las leyes y los derechos que llamaremos derechos de crédito o en el vocabulario actual los derechos sociales como los derechos laborales, de protección social, de salario igual y “suficiente” etcétera.

El segundo es la importancia de los principios de igualdad (particularmente ante la ley y garantizado por la ley) y de dignidad. Este último tiene tendencia a ser anticuado hoy en día y el gobierno de Haití hace algunos años fue uno de los pocos en distanciarse de las fórmulas convencionales como “los países en desarrollo” para hablar con sencillez y sabiduría de sacar el país de la miseria para construir una pobreza digna.

El tercer comentario es que estos son los principios de la vida en comunidad nacional e internacional. Ciertamente, son generales, pero no significa que tengan la misma forma entre un país y otro, las formas dependen de las condiciones históricas siempre específicas.

Finalmente un último comentario, si en todo este texto encontramos la idea que el pueblo es soberano, que todos los humanos tienen derecho... “*a un orden como los derechos y libertades citadas en la presente Declaración puedan tener un efecto completo*”,²² no se menciona la palabra democracia.

La democracia: para una perspectiva realista y no-ideológica

Sin extrapolar podemos pensar que “el orden” del que habla la Declaración es una referencia a cierta forma de gobierno, a relaciones entre individuos y el Estado, no necesariamente la “democracia” en sí. ¿Cómo es que este último concepto se impuso en nuestros discursos, en nuestro imaginario

²⁰ Sin anticipar lo que sigue de la presentación, pienso que los debates y reflexión de actualidad sobre el federalismo, el origen de los derechos de las minorías está en el texto. Ver, por ejemplo: Ferran Requiero (coordinador) Democracia y Pluralismo Nacional. Ariel Barcelona 2002. (Traducción de un libro publicado por Routledge en 2001).

²¹ Dminique Schnapper op.cit

²² DUDH, art.28. Con esta afirmación ya podemos decir que la idea que la forma del Estado tendría que ajustarse a las exigencias de la ciudadanía y no al revés. Ver Siobhan Harty & Michael Murphy, op.cit.

político, hasta el punto que su realización se convirtió en la solución de todos los problemas sociales y económicos?

Basta con hojear las tesis, las más difundidas, sobre la democracia para darse cuenta.²³ Casi se nos sugiere que con la democracia (verdadera, de cualidad, ciudadana, consensual, participativa, etc., los adjetivos son numerosos), los derechos humanos serán respetados, los valores muy democráticos (la tautología en su estado más puro) serán defendidos, el desarrollo económico y social será sostenido, la distribución será equitativa. Las elecciones “democráticas” proveerán gobernantes realmente “representativos” (respetuosos de los intereses de los electores y la corrupción estará reducida gracias a la transparencia y la rendición de cuentas). Cuando la democracia se junta con el mercado, es una locomotora a la vez para el desarrollo y la paz.

Si hay decenas de adjetivos que son apegados al concepto de democracia (participativa, litigiosa, burguesa, popular, ciudadana, continua, representativa, formal etc.) encontramos también el adjetivo democrático pegado a decenas de actividades, como si eso las volviera aceptables y legítimas. La gobernanza democrática es el último avatar de esta tendencia.²⁴

Pero sabemos que, según la Carta de las Naciones Unidas y la recomendación de la Corte Internacional de Justicia, de mayo 1948, la condición fundamental para que un país pueda ser parte de la Organización es que tiene que ser un “amante de la paz”. Muchos países calificados por la *Freedom House* como “no democráticos” son miembros, y miembros eminentes de la Organización. Recientemente un grupo de coroneles organizó en Guinea un golpe de Estado para quitar al gobierno legal, y luego se organizaron en un “Alto Consejo para restablecer la Democracia”.

Si seguimos a John Dunn,²⁵ uno de los mejores historiadores del concepto de democracia y de su uso en el tiempo, los años de posguerra son los que le dan vigor al concepto de democracia. Concepto que servía para rechazar a los países del bloque del este. Pero usarlo es olvidar que la democracia es un ideal político, y que primero sirve como punto de referencia para las decisiones políticas que se imponen.²⁶ Este olvido nos lleva a ignorar el hecho que ninguna de las formas de gobierno actual corresponde exactamente a ese ideal y que ciertos aspectos de ese ideal contradicen políticas

²³ Solo mencionamos algunos títulos: Luciano Ganfora: *La Democracia. Storia di un'ideologia*. Rome 2004; David Copp, Jean Hampton John E. Roemer eds. *The Idea of Democracy*, Cambridge University Press, 1993.

²⁴ Guy Hermet: *Démocratie et autoritarisme*. París, 2012: «Hablar de gobernanza democrática» significa... casar dos palabras inconciliables, por ligereza intelectual o por una especie de cinismo o humor negro.» Página 254.

²⁵ *Democracy: A History*. London Atlantic Book. 2005.

²⁶ John Dunn. Op. cit. página 158 y sig.

conocidas de gobernanza”.²⁷ Aquí hay que inventar la democracia, acá hay que reinventarla. Entonces, la democracia no está en ninguna parte si está en todas partes”.

Entonces entendemos lo absurdo de los análisis sobre el “déficit de la democracia”, que si lo vemos de cerca son intentos de medir «*la calidad de la democracia*»,²⁸ los logros de los valores fundamentales de la democracia que son la libertad y la igualdad. Que yo sepa nadie nunca ha podido medir la dignidad, aunque exista y que millones de personas se pelean todos los días para defender la suya y la de sus cercanos. Si Michael Sandel pudo definir lo que el dinero no puede comprar, es tiempo también de escribir sobre lo que no se puede ni medir ni cuantificar.²⁹

Lo dicho anteriormente tiene sentido sólo si estamos dispuestos a entender que no basta con rechazar o hacer la apología del concepto de democracia, sólo hay que buscar diferentes elementos que le puedan dar existencia. Construir los elementos constituyentes de la democracia no significa lo que comúnmente llamamos “*la democratización*”;³⁰ eso implica que sepamos lo qué es la democracia y que se va a aplicar ese modelo a diversas situaciones nacionales. Esa es la estrategia base de los análisis sobre el déficit de la democracia mencionados anteriormente. De hecho, se trata de una banalidad sin importancia, todas las democracias tienen fallas en comparación con un ideal, o es una forma de estigmatizar, se hace una lista de los países más o menos deficitarios y los comparamos. Además de no tener ningún valor analítico, esto en un método en el que se autoriza una evaluación con consecuencias políticas y no académicas.

Para poder definir el problema voy a usar mis propias experiencias prácticas dentro de la ONU, en el ámbito electoral, tachado de privilegiado en la construcción democrática. En la práctica la pregunta es sencilla, ¿cómo podemos imaginar la democracia en países que salen de un conflicto, como es el caso de Irak o Afganistán,³¹ o en países dominados por la pobreza y el analfabetismo (Haití)? ¿En estas condiciones basta con hacer proselitismo democrático o simplemente hay que ayudar a construir los medios y procesos que permitan concretizar social y políticamente los derechos fundamentales de las poblaciones y estados que lo piden?

Un ejemplo, en Afganistán para poder votar, las mujeres (sobre todo para los Pashtun) primero tienen que ser reconocidas como personas, con una identidad y su pertenencia a una comunidad

²⁷ Dominique Rousseau: *Radicaliser la démocratie*. París. Seuil 201 p.11.

²⁸ IDEA; LUIS: *The Quality of Democracy in Latin America*. IDEA 2016.

²⁹ Alain Supiot. *La Gouvernance par le nombre*. París 2016.

³⁰ Laurence Whitehead: *Democratization: Theory and Experience*. Oxford University Press, 2002.

³¹ Larry Diamond: *Squandered Victory; The American Occupation and the Bungled Effort to Bring Democracy to Iraq*. An Owl Book. 2005.

política nacional. Hasta ese día la mujer pertenecía literalmente a los miembros masculinos de su familia, hija, esposa, hermana, madre. Su derecho a la dignidad, a la libertad depende entonces de ese reconocimiento social y civil, sin importar el nombre del principio de organización de ésta. El problema está en poner en marcha procedimientos sencillos que puedan traducir en acto esa exigencia de los hombres y mujeres libres e iguales.³²

Al perder de vista este hecho histórico, también perdemos de vista que los procesos a veces tienen nombre, pero siempre tienen una historia, la de los obstáculos a su realización, la de sus fallas y regresiones. Esta observación está alineada con la que se hizo sobre el desarrollo de la sociedad.

Al considerar esos obstáculos y regresiones como parte de la historia de las luchas que le dan cada vez más control de su destino al ciudadano, evitaríamos una visión unilateral y normativa de la evolución de las sociedades y las quejas de las grandes fallas democráticas, su baja o muerte.

La rigidez ideológica conduce también a la ausencia de lucidez. Por ejemplo, se menciona más en los debates sobre las reformas políticas o electorales, los poderes fácticos, nuevo nombre para los grupos de interés o grupos de presión. Así, olvidamos que esos grupos, pensando en los medios de comunicación, también son parte del principio democrático. Lo que no significa homogeneidad ni uniformidad. Siguiendo las enseñanzas de Benedict Anderson, podemos decir que estos medios son una parte esencial para la formación del sentido de pertenencia, sin el cual no hay nación posible.³³ Todas las nociones consideradas como esenciales a la conducta de la democracia se encuentran en los conceptos de los derechos humanos: checks and balances en el Acto de Habeas Corpus (1679) o en la Gran Carta de 1215. Si hay que ir más lejos en la historia del pensamiento político, repetiremos que para Aristóteles lo que lleva a la tiranía, sea cual sea la constitución (democrática o aristocrática) es la negación del carácter plural, diversificado y compuesto de la sociedad.³⁴

De hecho el pensamiento democrático siempre se dirige hacia la resolución de rivalidades y conflictos entre los grupos sociales "*según las reglas del espacio público común*", agregó Dominique Schnapper.³⁵ Esta regla es válida desde la creación de la ciencia política como ciencia. Hay que tener cierta dosis

³² Ver también la Resolución A/62/7 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 200 celebrando el Día Internacional de la Democracia.

³³ Benedict Anderson: *The imagined Community: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Verso London 1991 (primera edición 1983).

³⁴ Ver sobre ese tema Simone Goyard-Fabre: *¿Que es la democracia? La genealogía filosófica de una gran aventura humana*. Armand Colin. Paris 1998.

³⁵ Op.cit. página 50

de ingenuidad para pensar que es el mundo de hoy, un mundo sin el comunismo, el que iba a inventar esta visión de la democracia.³⁶

Si esta última es una de las vías (la menos mala decía Churchill) para realizar los derechos humanos fundamentales, hay que subrayar que esta vía tiene una historia, que no es una vía real pero que su enriquecimiento es producto de las mujeres y hombres que la crearon. Pudimos discutir de diferentes formas de democracia representativa, la de los notables, la de los partidos o la pública (de la opinión pública).³⁷

Quisiera de nuevo, con base en mi lectura de los debates en México, retomar una discusión sobre otra democracia: la de los elementos constitutivos. La idea es simple, las sociedades actuales dan la impresión de haber agotado las vías políticas para enfrentar los desafíos de la globalización, el aumento de los favores o simplemente las tensiones que nacen de sus elecciones democráticas. Nos damos cuenta ahora que la igualdad puede ser contraria a la libertad, que las elecciones libres no son necesariamente justas y viceversa, que el interés público no es necesariamente la suma de los intereses privados y que el modelo de la República, una e indivisible, ya sea norteamericana o francesa, llega a un punto de tensión insostenible. ¿Cómo pensar entonces la construcción de un ideal democrático sin extenderse de manera normativa y a partir de los elementos antes mencionados?

En vez de proponer otra definición de la democracia entre todas las que existen, para concluir, me parece que podemos enumerar los elementos constitutivos de la democracia de la siguiente manera, son tres: una arquitectura constitucional, el pluralismo y el estado de derecho.³⁸

La arquitectura constitucional sería constituida primero de una forma institucional que garantiza a la vez la separación y armonización de los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales. A Jean Claude Colliard le gustaba retomar la idea central de Montesquieu, para quien "*sólo el poder puede detener el poder*". Claro, después es el sufragio universal que le permite a toda la población participar en el marco de las leyes existentes, a la elección de sus representantes. Sabemos que ese sufragio se obtiene una vez por todas, pero las discusiones que permiten ampliarlo marcan las vías de la construcción de la práctica democrática. Finalmente, es la búsqueda del consenso alrededor de la vida política y electoral, lo que implica necesariamente que los resultados de la votación se obtienen a través de un voto sincero y organizado por las instituciones autónomas e independientes.

³⁶ Ver John Dunn: Democracy: a History. Op. cit.

³⁷ Bernard Manin: Principios del gobierno representativo. Calmann-Levy. París 1994.

³⁸ Jean Claude Colliard. Textos seleccionados. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2016.

El segundo elemento constitutivo es el seguro y el fortalecimiento del pluralismo. El carácter plural es, lo sabemos, lo que el Consejo Constitucional francés considera como elemento central de la práctica democrática. Eso significa que, por una parte, los electores (y electoras) son libres de escoger, que están totalmente informados de las consecuencias de sus decisiones, que su voto sea secreto e individual y que se desarrolle en condiciones iguales. Pero el pluralismo significa también que hay proyectos de gobiernos diferentes y que hay respeto de minorías. Que sean éticas o confesionales. Que la tendencia actual es la reducción de diferencias entre los proyectos de gobiernos no cambia nada esa necesidad de pluralismo de las propuestas.

Finalmente, el tercer elemento constitutivo de la democracia es el estado de derecho. Lo que no significa solamente el respeto del principio de igualdad (la Ley es para todos), que el Estado hace la Ley, pero es sumiso, pero también el control de constitucionalidad como se ha mencionado antes y por fin aceptar convenciones internacionales.

¿Y el derecho social en todo eso? Hacia una conclusión provisional.

Lo sabemos, los derechos sociales también son derechos constitucionales, pero su respeto no tiene la misma garantía que los derechos políticos. Sin embargo, igual que los otros derechos, tienen un papel fundamental en la reconciliación de los intereses y visiones forzosamente diferentes para permitir la vida civil.³⁹ Las medidas legales pueden asegurar el respeto de estos derechos, pero no aseguran el carácter soberano de los ciudadanos para los cuales fueron implementados, son derechos atados a su condición de ciudadano y no derechos acordados por el Estado. En realidad, me parece que los ciudadanos deben decidir de su existencia a través de su voto a favor de los proyectos que ponen esos derechos al centro de la preocupación política. En ese sentido, esos derechos son derechos ciudadanos, declarados y controlados por ellos mismos. El voto vuelve a su papel original, el de aprobar, pero también sancionar cuando la política no refleja las exigencias ciudadanas.

³⁹ Samuel Huntington: Political Order in Changing Societies. Yale University Press. 2006.

EL PROCESO PRESUPUESTAL Y EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS: RETOS Y OBSTÁCULOS

Carlos Tello Macías¹

1. En la elaboración de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —a la que en subsecuentes menciones nos referiremos simplemente como la Constitución—, los derechos de los mexicanos fueron originalmente agrupados u organizados en tres modalidades:

- los derechos individuales,
- los derechos ciudadanos y
- los derechos sociales.

2. Las dos primeras modalidades de derechos —los individuales y los ciudadanos— fueron muy similares a los establecidos, por organizaciones políticas democráticas en otras latitudes y épocas, por lo que podemos afirmar que no fueron novedosos. En ellos se establecieron las garantías de la integridad espiritual y física de las personas, así como el ejercicio de la libertad y organizaron los procedimientos para otorgar y ejercer el poder.

3. En cambio, en aquellos momentos (1917) los derechos sociales fueron originales y, por tanto, novedosos. En su incorporación en la Constitución se advierte un claro propósito que sólo a partir de la vigencia cabal de los derechos sociales sería posible establecer las condiciones necesarias que permitirían el ejercicio pleno de los derechos individuales y ciudadanos. Mientras que las garantías individuales y ciudadanas son derechos que implican que el Estado **no** haga, las garantías sociales

¹ Programa Universitario de Estudios del Desarrollo y Facultad de Economía. UNAM. Este ensayo es producto de la presentación efectuada en el Seminario sobre Presupuesto y Derechos Humanos, al que asistí gracias a la amable invitación de Rolando Cordera, Coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, a quien reitero mi agradecimiento.

son un derecho de los ciudadanos para que el Estado **si** haga. En ese sentido es que se puede establecer que los mexicanos, por el sólo hecho de serlo, han de tener derecho a que el Estado sea quien proporcione las condiciones mínimas necesarias para estar en posibilidad de ejercer plenamente sus derechos.

4. A lo largo de casi cien años a los derechos originales contenidos en la Constitución se fueron añadiendo derechos adicionales, de manera destacada los de carácter social. No obstante, es hasta el 10 de junio de 2011 cuando se promulgó la reforma de 11 artículos de la Constitución, así como el cambio de denominación del Título Primero, Capítulo 1: “De las garantías Individuales” a “De los Derechos Humanos y sus Garantías”. Con esta reforma —cuyo núcleo reside en el Artículo 1º— se estableció el goce de los derechos humanos para todas las personas, tanto de los derechos estipulados en la propia Constitución como los consignados en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

En ese mismo artículo se establecieron nuevos criterios de interpretación de las normas y también nuevas obligaciones del Estado en la materia.²

5. La reforma fue enriquecida en septiembre de 2013 con la siguiente determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Que los derechos humanos constitucionales y de fuente convencional —es decir, establecidos en la Convención Americana de los Derechos Humanos y en tratados internacionales— “tienen rango constitucional y son parámetro de validez de las demás normas del ordenamiento”

- a) Que la interpretación —jurisprudencia— que haga o haya hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos será vinculatoria para los jueces y autoridades nacionales, “incluso en aquellos casos en los que el Estado mexicano no sea parte.”
- b) Que en el caso de que la Constitución incluya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, tal restricción será vigente.

Con esta decisión se afianzó el control de constitucionalidad y de convencionalidad establecidos en los artículos 1º y 133º de la Constitución. La interpretación y aplicación de las normas se deberá

² Las siguientes referencias textuales se han tomado de Salazar Ugarte, Pedro (coord.) 2014, La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

realizar siempre considerando a la Constitución y al derecho internacional como fuentes de la misma jerarquía, siempre bajo el tamiz de la máxima protección de las personas.

6. En el párrafo tercero del artículo 1º se asumieron los *principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*.

- a) *Progresividad*. Los derechos humanos establecidos en la Constitución y los tratados internacionales deben ser considerados como piso mínimo. Es obligación del Estado buscar una satisfacción o realización mayor de cada uno de ellos. En consecuencia “el Estado no podrá disminuir el grado alcanzado en el disfrute de los derechos”, lo que exige el máximo uso de recursos posibles.
- b) *Universalidad*. Los derechos humanos son exigencias éticamente justificadas y reconocidas “para todas las personas, independientemente de su preferencia sexual, edad, nacionalidad, grupo étnico, sexo, etcétera”. Ello implica que son aplicables a todas sociedades y pueblos sin excepción, pero considerando centralmente al “sujeto de derechos en su contexto y la interpretación de los derechos a partir de sus necesidades locales.”
- c) *Interdependencia e indivisibilidad*. Todos los derechos integran un solo cuerpo y se sostienen en relación recíproca: “el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de la realización de otro derecho o de otro grupo de derechos”. Por esta razón los derechos humanos no admiten jerarquía interna.

7. Con la introducción de las garantías sociales en el texto constitucional de 1917 y las adiciones que desde entonces se han hecho, el Estado ha añadido a su responsabilidad de procurar la igualdad de oportunidades, la de procurar también igualdad de seguridades, mediante la protección de todos los ciudadanos ante los riesgos fundamentales de la vida: el hambre, la ignorancia, la insalubridad, la miseria. En la democracia social mexicana la responsabilidad central del Estado es propiciar la satisfacción de las necesidades básicas de la población; liberar a cada habitante, en su calidad de ser humano libre, de los obstáculos que le impiden su desarrollo como persona digna.

8. Desde sus inicios, los derechos sociales se pensaron, y en la práctica así ha sido con todos los demás que a lo largo de los años se han incorporado al texto constitucional, como de carácter programático. Los derechos sociales fueron concebidos como un conjunto de principios morales a los cuales una comunidad política debía aspirar y solo obligaban al Estado a poner todo lo que estaba de su parte para satisfacerlos. No fueron asumidos como exigibles jurisdiccionalmente, es decir, como normas jurídicas que obligan a la autoridad y que, por ende, el juez debe garantizarlas.

9. En México el carácter de exigibilidad de los derechos humanos, incluyendo de manera destacada los sociales, sigue siendo una tarea pendiente que está íntimamente relacionada con las finanzas públicas y el proceso de presupuestal. Es conocido el enorme rezago que existe y persiste en la satisfacción plena de ellos. Baste decir que más de la mitad de la población que trabaja en México no disfruta de todos ellos y que los servicios y bienes que se ofrecen por el Estado para atenderlos no son ni suficientes ni satisfactorios. Hay pues una doble tarea: reducir, hasta eliminar, el rezago existente en la materia y mejorar los servicios y bienes que se ofrecen. Adicionalmente, hay que atender las crecientes desigualdades regionales que prevalecen, ya que mientras en algunas entidades federativas el rezago y las deficiencias en los servicios afectan a ciertas partes de la población, en otras son enormes y abarcan a la mayoría de los pobladores. Cumplir con esta tarea requiere de cierto tiempo y particularmente de cuantiosos recursos, pero hay que hacerlo ya.³ El gran desafío que México tiene es llevar a cabo una profunda reforma fiscal.

10. En el libro quinto de la obra clásica de Adam Smith “Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones”, publicada en 1776, se presenta lo que por muchos años fue la referencia obligada en materia de finanzas públicas. En primer lugar, Smith explica las principales obligaciones que el Soberano (ahora diríamos el Estado) tiene que atender. En segundo lugar, Smith aborda las fuentes de financiamiento con que cuenta el Soberano para atender tales obligaciones, finalmente y, en tercer lugar, Smith plantea las cuestiones relacionadas con la deuda pública.

El orden y la argumentación en que Smith presenta los asuntos no es arbitrario o accidental. Más bien corresponde a la idea que sobre las finanzas públicas tiene Smith (a mi manera de ver, correcta): primero, hay que establecer las obligaciones y responsabilidades que el Soberano tiene que atender para, posteriormente, abordar las fuentes de financiamiento. De forma resumida, vemos que Adam Smith señala que lo primero que hay que hacer es definir con claridad los diferentes asuntos y temas que debe atender el Soberano; en segundo lugar, establecer la forma y las características para atenderlas de manera adecuada; tercero, precisar el costo —inmediato y en el tiempo— que todo ello entrañará; después de ya contar con esas definiciones, en cuarto lugar habrá que allegarse de los fondos necesarios para estar en posibilidad real de llevarlos a cabo (y desde luego, se necesita saber para qué se va a utilizar el dinero que se le quita al pueblo por la vía de los impuestos), y finalmente, en quinto lugar será recurrir a la deuda pública cuando ello es conveniente, posible o necesario.

³ Ver de Stephen Holmes y Cass Sunstein The Cost of Rights, Estados Unidos, Norton, 1999.

11. A diferencia de lo que en 1776 recomendaba Adam Smith y de lo que actualmente sucede en muchas otras partes del mundo, en México la forma en que hacemos las cosas en esta materia es totalmente al revés. Hacemos justamente lo que los clásicos de las finanzas públicas señalaban que no debía hacerse. Primero precisamos, para un año determinado, la cantidad de recursos de que dispone el Estado (Ley de Ingresos), para después proceder a distribuirlos entre las diferentes partidas de gasto (Presupuesto de Egresos). Es decir, las condiciones de carácter financiero determinan lo que el Estado va a realizar.

12. Esa forma de determinar las acciones del Estado para atender sus responsabilidades hace recordar la popular canción que cantaba Oscar Chávez (y cuyo autor fue Chava Flores) y que más o menos dice... "Oye Bartola, hay te dejo esos dos pesos... pagas la renta, el teléfono y la luz... y lo que sobre...", así sucesivamente. En otras partes del mundo (como, por ejemplo, en los Estados Unidos, Chile, Reino Unido y Japón), el procedimiento es al revés: primero se establece lo que se tiene y debe hacer para después buscar los recursos para financiarlo. Es decir, lo fundamental es lo que hay que hacer y tiene que ser atendido. Las cuestiones presupuestales de un país son distintas a las de una familia... a las de una persona. No es lo mismo la deuda de una persona o de una familia a la deuda de un país. Por ello, es un verdadero sinsentido afirmar, como es frecuente, que estamos endeudando a nuestros hijos y a nuestros nietos... Justamente, en estos momentos no es conveniente reducir la deuda pública... lo que conviene es, por lo menos, mantenerla como está, ya que las tasas de interés están muy bajas y, por tanto, el servicio de la deuda sería mucho menor. Tampoco es correcto afirmar que será el gobierno el que ajustará su gasto, pues por cada peso que el gobierno deja de gastar, las personas y las empresas dejan de recibir ese peso.

13. Lo que realmente se requiere en este país es llevar a cabo una profunda reforma en materia de finanzas públicas. Solo así, en un plazo razonable se estará en capacidad de atender a toda la población —que en México es más de la mitad— con los servicios y los bienes requeridos para que disfruten, como ya se mencionó, de una vida digna, libre de los riesgos fundamentales, como el hambre, la ignorancia, la insalubridad y la miseria.

14. La reforma deberá abordar las cuestiones relacionadas con el gasto, los ingresos y la deuda públicos; todo, dentro del federalismo mexicano. Es necesario y urge gastar más y de mejor modo, financiando ese mayor gasto de manera adecuada. Nuestro país es uno de los países de América Latina que menos gasta en las materias social y de infraestructura. En la actualidad México está en los últimos lugares (no sólo dentro de los países de América Latina sino también dentro de los que son miembros de la OCDE).

En México, los montos de gasto público ejercido por persona en materia de salud, seguridad social y educación son de los más reducidos y también lo son los que se llevan a cabo en infraestructura básica (como el uso y aprovechamiento del agua, los energéticos, comunicaciones y transportes). Actualmente, con los recortes al presupuesto anunciados (y los efectuados desde hace algunos años) la situación será aún más grave, además de poner en entredicho la adecuada marcha de la economía nacional.

Por el lado de los ingresos, el nuestro es el país de América Latina con menor presión fiscal. Hasta la fecha, lo que se recauda apenas equivale alrededor del 11% del PIB. Sin embargo, para atender de manera satisfactoria las obligaciones que el Estado mexicano tiene, habría que multiplicar por tres esa presión fiscal y llegar lo más pronto posible al 33% del PIB. Diversas propuestas ya se han hecho, como las efectuadas por el *Grupo Nuevo Curso de Desarrollo*, de la UNAM, en varias publicaciones dadas a conocer.

Como lo mencionamos anteriormente, lo que se requiere hacer en el proceso presupuestal es definir qué es lo que se quiere lograr, para después analizar las posibles fuentes en las que se conseguirán los recursos. Y esto no es algo que esté fuera del alcance de un país como el nuestro. Muchos países en el mundo así lo hacen. Y, además, se cuenta con la información suficiente para programar mayor y mejor gasto público y para obtener mayores recursos para financiarlo.

15. Ya que nos encontramos en la UNAM, tomemos uno de los aspectos básicos de los derechos humanos: la educación y el presupuesto aplicado a ella. Tenemos que en esta materia no solo hay un enorme rezago, también la calidad del servicio educativo deja mucho que desear (entre otras razones, porque no se gasta lo necesario por alumno y por ciclo escolar), por tanto, necesitamos un mayor y mejor servicio educativo para, por ejemplo, la educación básica. Más servicio, puesto que México es uno de los países con menores gastos por alumno en América Latina, y peor servicio, puesto que el resultado de la evaluación de los alumnos no nos deja satisfechos.

16. Si tuviéramos como propósito atender de manera satisfactoria los servicios educativos, lo que necesitamos es elaborar un programa. La meta podría ser contar, en un plazo digamos de cinco a diez años, con suficientes y buenos servicios educativos en todo el país. Para ello, sería indispensable armar los grupos de trabajo necesarios a niveles local y nacional, siempre considerando a los interesados: maestros, familias, autoridades locales y nacionales, etcétera. Se necesitarían elaborar varios subprogramas y establecer las metas de cada uno:

- 1) Escuelas: nuevas escuelas, mejoramiento de las existentes y equipamiento adecuado;

- 2) Profesores: preparación y mejoramiento de la planta de maestros, directores y demás personal académico;
- 3) Personal administrativo y de mantenimiento y conservación.
- 4) Cambio curricular a lo largo de los años.
- 5) Cambios en los métodos de enseñanza.

Y así, precisar todo lo que se tiene que hacer, así como distribuir de manera adecuada en el tiempo tanto los programas como las metas, tomando en consideración la capacidad institucional de ejecución de los programas.

17. Una vez elaborado lo anterior sería necesario costear cada uno y todos los elementos requeridos y determinar el costo anual de todos y cada uno de los subprogramas.

De esta manera, se tendría un programa sectorial, a niveles nacional y regional, con costos anuales y metas por alcanzar, bien equilibrado y elaborado. Para cumplir con ello se requerirá obtener los recursos necesarios.

18. Para la elaboración de un presupuesto de egresos simultáneamente se elaborarían los programas para los servicios de salud, nutrición, carreteras, servicio de la deuda, pensiones, y muchos otros. Con ellos se disponía de un presupuesto anual y multianual (en este caso, de cinco a diez años).

19. Derivada del presupuesto, saldría a colación la cuestión del financiamiento y será menester buscarlo por todas partes. Por ejemplo, se deberá buscar elevar la eficiencia del gasto y eliminar gastos no necesarios (por ejemplo, publicidad y otros), pero también aumentar los impuestos, la deuda y buscar otras fuentes de financiamiento. Si después de hacer todos los esfuerzos para financiar los programas no se logra obtener los recursos necesarios, entonces, pero solo entonces, se pasaría a realizar los recortes necesarios.

20. En el México actual, el gobierno se niega a hacer lo que se debe hacer y lo que la Constitución obliga para ello.

TRES PROGRESIVIDADES: DERECHOS, FISCAL, PRESUPUESTAL

Pablo Yanes¹

La discusión sobre el vínculo entre el presupuesto y el enfoque de derechos humanos es de gran relevancia para salir de una visión abstracta del mismo y plantear que el presupuesto es un instrumento de materialización del enfoque de derechos que tiene que ver con el conjunto del Estado y que, por ende, son complementarias e interdependientes tres progresividades: la de los derechos, la de la fiscalidad y la del presupuesto.

Al inicio de la actual administración se organizó en la Ciudad de México una reunión sobre problemas estratégicos del país entre la CEPAL, el Banco Mundial, el BID y la OCDE para discutir la agenda de reformas estructurales que estaban en la agenda del gobierno entrante. Ahí planteé que reformas estructurales no eran sólo la laboral, la energética, la fiscal o de telecomunicaciones, sino que la gran reforma estructural que se había llevado a cabo era la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011.

Dicha reforma debía de ser asumida como una reforma estructural, ya que obliga a una nueva manera de ordenar la acción pública de todos los poderes y todos los órdenes de gobierno. Por ello cuando hablamos de enfoque de derechos el parteaguas, el nuevo punto de partida en México es el contenido del artículo primero constitucional derivado de la reforma de 2011.

A pesar de ser ampliamente conocido, me permito reproducir el contenido de dicho artículo constitucional por sus implicaciones para el tema que nos ocupa:

¹ Coordinador de investigaciones, a.i., de la sede subregional de la CEPAL en México. Las opiniones aquí expresadas pueden no coincidir con las del Sistema de Naciones Unidas.

“Artículo 10. 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. (...)”.

En estos tres párrafos se consagraron principios fundamentales del enfoque de derechos, como la equiparación del marco jurídico interno con el sistema internacional de derechos humanos, el principio de interpretación *pro persona*, las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y de manera explícita conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Una lectura cuidadosa del artículo primero constitucional no puede menos que coincidir en que se trata, simultáneamente, de un punto de llegada y de partida muy importante, que reconoce en el más alto nivel jurídico demandas académicas, políticas y sociales de larga data con respecto a la incorporación del enfoque de derechos humanos en el Estado y hacer de este enfoque no un adjetivo, sino la columna vertebral de toda la acción del Estado.

Pero, como se señaló arriba, no es sólo un punto de llegada, sino que es también un punto de partida para reconvertir el diseño de la acción pública y su implementación desde la perspectiva de los derechos humanos, lo cual implica ir más allá de la acción de las instituciones a las que tradicionalmente se les ha considerado como el núcleo de la problemática de derechos humanos (procuración, impartición y administración de justicia), sino al conjunto del Estado y muy en particular al ámbito de las autoridades responsables de la materialización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Por todo lo anterior, la reforma constitucional de 2011 puede ser asumida como una reforma estructural cuya implementación es aún muy incipiente y que enfrenta el riesgo de sufrir una fuerte brecha de implementación o de que el enfoque de derechos humanos se convierta simplemente en un elemento de carácter discursivo, retórico, carente de sustancia y en el que cualquier intervención pública se le denomine como derecho.

Por ello, es necesario recuperar, preservar, cautelar el rigor en el enfoque de derechos, porque si no puede operarse sólo un cambio de denominación, pero no de sustancia. Es siempre útil tener presente que existe una tendencia fuerte a convertir conceptos duros en recursos retóricos.

Un elemento central para mantener el enfoque de derechos es preservar el rigor y hacerse cargo de sus implicaciones. No es simplemente un cambio de palabras, es un cambio de perspectiva, un nuevo eje ordenador de la acción pública. No se trata de continuar haciendo lo mismo con otro enfoque, sino que es hacer nuevas políticas, programas y acciones públicas desde una mirada diferente, un cuerpo de valores distinto y una relación distinta entre el Estado, el mercado y la sociedad. Por ello el enfoque de derechos es esencialmente perturbador de viejas prácticas y promotor de transformaciones en políticas y programas.

En ese sentido, el debate sobre el enfoque de derechos en los textos constitucionales y su vínculo con la problemática presupuestal viene a darse en un momento muy interesante (finales de 2016) porque este es el eje a partir del cual está constituido el proyecto de Constitución de la Ciudad de México.

En el artículo 9 del proyecto de Constitución de la Ciudad de México presentado por el Jefe de Gobierno se señala, en el apartado sobre Principios de los Derechos Humanos:

“7. La política fiscal y los mecanismos presupuestarios se orientarán al cumplimiento efectivo de los derechos. El cumplimiento de las obligaciones económicas para garantizar el ejercicio progresivo de los derechos reconocidos por esta Constitución corresponde a las autoridades de la Ciudad en el ámbito de sus respectivas competencias.”

Es una mirada nueva en donde se busca redefinir la relación entre plan, presupuesto y política fiscal para poner los recursos al servicio de los derechos y no a la inversa. En donde, en materia de derechos sociales, se asume que la política fiscal es parte de la política social y no la política social parte de la política fiscal. Frente a la predominancia de los enfoques de estabilidad nominal (o aún más de déficit cero) se plantea la alternativa de que la política fiscal y las prioridades presupuestales necesitan tener

por propósito central contar con los recursos para el cumplimiento de los derechos. Es un punto de partida muy relevante que va a permitir enriquecer los debates y discusiones en México y me atrevo a decir, en América Latina.

En los días posteriores a la entrega del proyecto de Constitución por el Jefe de Gobierno a la Asamblea Constituyente la reacción que tendió a predominar en la prensa escrita y en las declaraciones de no pocos actores políticos fue la de que la función de un órgano legislativo es antes que reconocer derechos, costearlos, planteándose un falso debate, considero, en el que los derechos pasaban de facto a estar subordinados a la disposición presupuestal inmediata. Los recursos se convertían así no en instrumento para la realización de los derechos, sino para su acotamiento.

En esta discusión se deja de lado el criterio central de progresividad no sólo de los derechos, sino también del presupuesto y la fiscalidad. Se dijo que había muchos derechos y pocos recursos y, por ende, los derechos debían ajustarse a los recursos y no a la inversa como debiera ser en una lógica de progresividad en consonancia con la reforma constitucional de derechos humanos del 2011.

Si esta reforma tiene, como he sostenido, el rango de una reforma estructural del Estado mexicano no deja de ser sorprendente que en una de sus primeros casos grandes de aplicación, como es el caso del proceso constituyente de la Ciudad de México, las objeciones mayores que se han formulado al proyecto no han partido de la existencia de este nuevo marco constitucional en el país que encuadra, define y acota el ámbito en el que hay que discutir el estatus de los derechos y sus implicaciones fiscales y presupuestales bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando hablamos del enfoque de derechos es conveniente hacer algunas precisiones conceptuales, cuyo punto de partida es que tenemos que hablar de un sistema de garantías y de medios.

Primero, los derechos son una garantía explícita que debe de ser exigible y debe contar de manera progresiva con los medios suficientes para hacerlos realizables. Si estos elementos no están presentes, si no existe la garantía, si se carece de un procedimiento de exigibilidad y no están considerado los recursos suficientes para materializar dichas garantías, estamos hablando de un programa, una medida o un cuasi derecho, pero no estamos hablando en sentido riguroso de un derecho. Por eso tenemos que hablar del *qué*, pero también del *cómo* y del *con qué*, y de incorporar estas dimensiones en el análisis de las políticas y programas para valorar el grado de incorporación efectiva o no del enfoque de derechos.

Segundo, me permito subrayar el contenido de lo que se conoce como las reglas de Maastricht en materia de derechos económicos sociales culturales y ambientales; en donde se establece que los Estados, no solo los gobiernos, tienen una doble obligación: de conducta y de resultados. Esta es también una mirada metodológica muy fuerte que permite una mejor valoración del diseño de las políticas y una evaluación de sus resultados.

Las obligaciones de conducta quieren decir, esencialmente, que los Estados deben desarrollar sus políticas y programas protegiendo, respetando, promoviendo y garantizando los derechos humanos.

Pero lo anterior no basta. Lo importante es tener resultados. Las reglas de Maastricht obligan a la obtención de resultados en la vigencia efectiva de los derechos, la superación de carencias, el cierre de brechas, la vigencia de la progresividad y no regresividad, la efectiva aplicación del principio *pro persona*. Es decir, los Estados, no sólo los gobiernos, tienen que conducirse conforme al enfoque de derechos y deben ser también eficaces. El enfoque de derechos no se reduce a una perspectiva filosófica voluntarista, sino a un compromiso que demanda y exige resultados.

El tercer punto que es importante destacar, es que el enfoque de derechos humanos es indisoluble del principio de progresividad y por eso se necesitan establecer criterios para evaluar si efectivamente hay un proceso hacia la progresividad o no, pero cuidado porque frecuentemente se confunde progresividad con incrementalismo. Y no son lo mismo.

El incrementalismo es la medida en la que te vas despegando de tu punto de partida, pero no se debe asimilar con el criterio de progresividad que apunta a la medida en que te aproximadas (o no) al óptimo deseable. Incrementos pequeños en cobertura o calidad de beneficios, prestaciones o servicios no son automáticamente expresión del cumplimiento del principio de progresividad. La progresividad implica incrementos, pero no todo incremento conduce o es propiamente expresión de progresividad.

En el incrementalismo el criterio central es la distancia que se va logrando (pequeña o grande) con el piso del cual parte una acción pública, en la progresividad es la valoración del grado de avance hacia el logro del techo máximo o del mayor bienestar posible.

La progresividad tiene que ver con establecer criterios de máximo bienestar posible. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) es muy claro en ese sentido, dice que todas las personas tienen derecho a un nivel de vida adecuado, no dice que todas las personas tienen derecho sólo a un piso mínimo de protección. Éste puede ser parte de una política

más amplia, pero el objetivo es garantizar a todas las personas la vida digna o como dice el PIDESC, el derecho a un nivel de vida adecuado.

En materia social el Sistema Internacional de Derechos Humanos está construido en clave de vida digna, no de sobrevivencia básica, de máximo bienestar posible no de pisos mínimos. Y es bajo estos parámetros que hay que analizar los criterios para definir la existencia o no de progresividad de las acciones públicas.

El debate es, sin embargo, muy intenso. Ya que obviamente no puede existir una sola definición de lo qué es vida digna, nivel de vida adecuado o máximo bienestar posible. Es un debate que no tiene una solución técnica, sino que su respuesta está determinada y condicionada por dimensiones políticas, filosóficas éticas y morales. Por ello es que hay que traer de regreso a la filosofía para discutir los temas de la política social; a veces tenemos demasiada estadística y poca filosofía, muchos números y pocas ideas. Este puede ser un buen momento para traer a discusión los temas de la filosofía en la política social, las aspiraciones, los valores, los supuestos, la antropología subyacente y los consensos sociales (cambiantes por definición) con los cuales se construye la política social.

El cuarto punto, que está en el centro de la concepción de derechos humanos, es el de no regresividad. Los pactos internacionales son muy severos en el sentido de aceptar, sólo bajo condiciones completamente excepcionales, medidas regresivas, pero en general el principio que rige es que sobre lo alcanzado ni un paso atrás; esto es un elemento central para efectivamente complementarlo con la idea de progresividad.

Porque si estamos en una situación en la cual los avances en materia social siempre están entre paréntesis o se encuentran condicionados a ciertas coyunturas, el principio a cautelar es que lo último que debe sacrificarse son los derechos garantizados y los beneficios alcanzados. Este es un principio muy relevante en esta perspectiva.

El quinto punto es lo que se conoce en el sistema de derechos humanos como la obligación del uso máximo de los recursos disponibles. Y aquí hay también un debate porque con frecuencia hay dos interpretaciones: una amplia y una restringida del concepto de *hasta el máximo de los recursos disponibles*.

La visión restringida sería, por así decirlo, no incurrir en subejercicios. El cumplimiento del criterio de máximo de los recursos disponibles sería gastarse el presupuesto asignado. Así, el máximo de los

recursos disponibles es el que fue definido en el presupuesto. Esta es una visión restringida, digamos, casi contable de este principio.

Otra concepción en la que se incluyen los criterios de progresividad, es la de que el uso máximo de los recursos disponibles es valorar cuál es el conjunto de recursos que una sociedad podría disponer y movilizar para garantizar el bienestar de su población. La búsqueda del óptimo de recursos movilizable para el logro del mayor bienestar posible.

Como se ha señalado desde la CEPAL, a pesar de las reformas tributarias en América Latina de los últimos años, “la carga tributaria se mantiene por debajo del nivel de desarrollo en la región”² y ello es particularmente claro en países como México o la República Bolivariana de Venezuela. Conforme a CEPAL: “En los casos de México y Venezuela (República Bolivariana de), cuyo PIB per cápita es superior a la media latinoamericana, la carga tributaria es bastante más baja que la de otros países con similar grado de desarrollo.”³

En ese sentido, países como México tienen un amplísimo campo de mejora. En otros espacios he señalado que una de las mayores contradicciones de un país como México es la que se presenta entre el tamaño de su economía y los niveles efectivos de goce de derechos y bienestar alcanzados. A esta distancia entre economía y bienestar le he denominado brecha del bienestar. Economía grande con bienestar bajo o, por lo menos, inferior al máximo posible alcanzable con los recursos potencialmente movilizables.

En términos del tamaño de la economía y del producto per cápita en América Latina, México se encuentra en el bloque A, en donde están los países con producto per cápita cercano o superior a 10 mil dólares, en este bloque estarían las economías de Chile, Brasil, Argentina, Uruguay, República Bolivariana de Venezuela y Costa Rica, próximamente Panamá, por cierto.

Pero en gasto social, en recaudación, en carga tributaria, México está en el grupo B. En materia fiscal México se encuentra entre los países con niveles inferiores de desarrollo y de ingreso como la República Plurinacional de Bolivia, Colombia, Perú o Ecuador.⁴

² CEPAL: “Panorama Fiscal de América Latina y El Caribe 2016: las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento y equidad”. Santiago de Chile, 2016., p. 44

³ *Ibíd.*, p. 45

⁴ CEPAL. “Panorama Social 2015”. Santiago de Chile, 2016, p. 64

En este contexto, la pregunta que podría hacerse México es ¿dado el tamaño de la economía se recauda y movilizan de manera óptima los recursos adecuados para garantizar el bienestar óptimo posible a la población o no, o en qué medida? Lo anterior también tiene que ver no sólo con la tasa de crecimiento de la economía, sino de manera muy destacada con los arreglos distributivos. Aquí viene muy al caso la insistencia de Mario Luis Fuentes sobre la necesidad del análisis del presupuesto y la estructura económica en general desde el enfoque de economía política.

Este es un enfoque poderoso e imprescindible porque incorpora las relaciones de poder y asume que no hay ninguna decisión económica que no sea política y no hay decisión política que no tenga implicaciones económicas. Y el presupuesto y la fiscalidad son la mejor expresión de ello.

Para el análisis de estas problemáticas es fundamental recuperar el enfoque de economía política y distanciarse de esta idea o rutina en donde de facto la disciplina económica se convirtió en una subdisciplina de las matemáticas. En un conjunto frío y neutro de instrumentos técnicos. En realidad, la economía es y siempre ha sido economía política y en el presupuesto expresa esta correlación de fuerzas, esta capacidad de agencia de unos grupos sociales y la carencia de poder de otros, empezando no sólo por la composición del presupuesto sino también por su tamaño, el cual es ya un dato de economía política como lo son también su distribución, la manera como se financia y el modo cómo se gasta. La mirada de economía política es una herramienta metodológica que nos permite analizar de manera más profunda el ciclo presupuestario y no seguir considerando que los problemas presupuestales de México se reducen al ámbito de la eficiencia y la eficacia, sino incorporar también las valoraciones sobre su pertinencia y suficiencia.

Existe el mito de que México tiene un gasto público excesivo y que las únicas mejoras posibles son en la manera de gastar y no también en las magnitudes del gasto, que son bajos o muy bajos como proporción del PIB en comparación con otros países de América Latina y El Caribe, en materias como gasto público social o inversión pública, por ejemplo.

Otro punto que conviene poner sobre la mesa, considero, es el de los arreglos institucionales en los procesos de planificación y presupuestación. En el caso particular de México se tiene en el contexto latinoamericano, probablemente, uno de los mecanismos más rígidos sobre planificación y presupuestación.

México es de los pocos países en América Latina donde la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo es facultad exclusiva de una Secretaría, en este caso la Secretaría de Hacienda, conforme a la Ley de

Planeación que regula el Sistema Nacional de Planeación Democrática definido en la Constitución General de la República.

En otros países, se separan la labor de elaboración del plan y del presupuesto, por ejemplo, en el caso de Brasil, Colombia o Costa Rica. En otros países existen Ministerios, Departamentos, Institutos o Consejos de Planeación con facultades exclusivas o compartidas con los Ministerios de Finanzas para elaborar los proyectos de presupuesto, pero en el caso de México, y en un contexto latinoamericano de reconstrucción de los Sistemas de Planificación, es muy llamativo que la Ley de Planeación le otorgue a la Secretaría de Hacienda la facultad (exclusiva) de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo con base en las contribuciones que aporten los demás dependencias y entidades.

Es un caso muy particular porque el arreglo institucional en México, a diferencia de muchos países de América Latina, hace recaer en una misma institución la atribución de planear y también la de presupuestar. En este tipo de institucionalidad la experiencia tiende a mostrar que la tendencia que predomina no es que el presupuesto se sujete al plan, sino que el plan se sujete al presupuesto. Por ello mismo los debates y pugnas políticas tienden a girar no hacia los objetivos y contenidos del plan, sino hacia la distribución anual de recursos en el proyecto de presupuesto de egresos.

Probablemente desde el enfoque de derechos humanos y del enfoque de políticas públicas convendría repensar el arreglo institucional para armonizar de mejor manera plan y presupuesto y para lograr una dinámica distinta en donde el órgano que aprueba el presupuesto, la Cámara de Diputados, tenga un desempeño más sustantivo en el análisis y aprobación del mismo.

Preocupa de manera muy particular que el gasto público social tenga toda una vertiente pro cíclica, lo cual es muy delicado, porque el gasto público social es más necesario, más urgente, en los momentos de dificultades, en la parte baja del ciclo, pero es en los momentos de dificultades cuando menos dinero hay y cuando se ponen en riesgo los avances sociales.

Le atribuyen a Mark Twain haber dicho que un banquero es alguien que te presta una sombrilla cuando hace sol y te la quita cuando llueve. En referencia al gasto público social, éste tiende a crecer en los periodos de mayor auge o crecimiento de la economía, pero luego también se convierte o se puede convertir en una variable de ajuste. En los momentos en que hay más carencias y más sufrimiento, muchas veces las instituciones se ven con más limitaciones de carácter presupuestal para responder a estas carencias o para atender también problemáticas emergentes que surgen en los periodos de dificultad económica.

Un criterio central del enfoque de derechos humanos es, por ello, el de progresividad y no regresividad. En este sentido es fundamental establecer mecanismos y dispositivos para impedir o al menos mitigar que el gasto público social tenga carácter pro cíclico. El gasto público social debe ser y puede cumplir, además, una función de estabilización de la demanda, y de integración y cohesión social muy importante, así como de protección social.

En ese sentido, es preocupante el momento que vive América Latina, particularmente en América del Sur, donde se acabó el súper ciclo de precios altos de las materias primas que permitió tener excedentes a los Estados que se tradujeron en inversiones sociales significativas.

En el caso de México también existieron estos excedentes, sobre todo por los altos precios del petróleo. No puede olvidarse que hubo un período de cuantiosos excedentes petroleros, pero ahora ese rubro ya desapareció prácticamente del léxico presupuestal,

En ese sentido, conviene también poner la atención en la necesidad de introducir una lógica de planificación, programación y presupuestación con enfoque derechos. O como se dice al principio de este texto: la interdependencia de la progresividad de los derechos, la fiscalidad y el presupuesto.

No se puede discutir sólo el presupuesto sin discutir la planificación, y sin discutir el vínculo entre la planificación y la presupuestación. Durante un cierto tiempo la planificación se volvió una mala palabra en América Latina, pero ahora la planificación está volviendo en América Latina y en algunos países con mucha más fuerza.

Es fundamental incorporar y revalorar los sistemas de planificación e introducir en ellos, el enfoque de derechos, es decir, trazarse objetivos desde esta perspectiva y establecer la consistencia entre fines y medios para lograr políticas que sean efectivamente públicas y por ello mismo, racionales, razonadas y razonables.

Asimismo, se requieren dos nuevos diálogos: entre el plan y el presupuesto y entre la planificación y la evaluación, porque lo llamativo de las últimas dos décadas ha sido que la (bienvenida) expansión de los sistemas evaluación se ha llevado a cabo junto con el debilitamiento de los sistemas de planificación.

La evaluación revela que muchos de los problemas son, en realidad, de planificación, que muchos problemas que presentan políticas y programas, son de diseño, de formulación. Por eso, necesitamos reestablecer este círculo virtuoso entre la planificación y la evaluación. Que la evaluación sirva para

tomar decisiones, para fortalecer o reorientar políticas y programas, pero que no sirva sólo para justificar recortes o ajustes; la evaluación también debe servir para detectar omisiones, justificar ampliaciones presupuestales, encarar insuficiencias y remontar carencias.

Generalmente hay una idea de que la evaluación, sobre todo en el ámbito de la política social, sirve para ver quién pierde, para ver a quién o qué programa o política se va a eliminar o recortar. Su propósito no debe ser amenazante y antes que a la contención del gasto debe estar al servicio del desarrollo. La evaluación debe servir también para señalar lo que se está haciendo bien o dónde es insuficiente la acción pública y por ende hay que invertir muchos mayores recursos. La evaluación debe servir para ajustar políticas, no para ajustar cuentas.

Resulta asimismo preocupante algo que ha venido siendo bastante sistemático en la región: en momentos de dificultad la inversión pública se convierte en una variable de ajuste. Ello sucede en parte porque la posposición de proyectos de inversión genera menos descontento social inmediato que un recorte directo de gastos. Postergar obra, posponer inversiones, pareciera que no tiene costos evidentes, como sería un recorte mucho más severo en las áreas sociales, pero se hipoteca el mediano y el largo plazo. El vínculo entre el presente y el futuro es la inversión y en ello el papel de la inversión pública es crucial. En la agenda deliberativa parece pendiente un debate renovado sobre el papel de la inversión pública en el desarrollo y de la inversión pública en la estructura y las prioridades presupuestales.

Para finalizar, a la hora de discutir el gasto público social no discutamos, como se señaló anteriormente, sólo eficacia y eficiencia, también hay que discutir suficiencia, pertinencia y consistencia. Es un momento muy difícil para plantear esta mirada, porque en la arena pública se ha instalado una especie de sabiduría convencional, en todo el espectro político, en que los impuestos son malos *per se*, en que el déficit es negativo *per se*, que la deuda es por definición dañina, independientemente del momento del ciclo económico, del contexto y de los márgenes posibles de acción. Parece predominar un consenso a favor de la estabilidad nominal que casi impide pensar en la posibilidad de una macroeconomía para el desarrollo que, sin obviar la estabilidad nominal, se plantee las grandes preguntas del crecimiento, el desarrollo y la estabilidad estructural.

Probablemente no sea el mejor momento para plantearlo, pero los desafíos económicos que enfrenta la región (y el mundo), muy probablemente nos obligarán a tener una nueva mentalidad respecto al gasto público y su papel en la estabilización, el crecimiento y el desarrollo. En el horizonte aparece como un gran pendiente la conformación de una coalición política que asuma que mientras no se resuelvan el rezago y las debilidades fiscales será muy difícil, por no decir prácticamente

imposible, tener un Estado que pueda cumplir con suficiencia y consistencia las obligaciones constitucionales que se derivan de la reforma de derechos humanos del 2011.

No obstante, en el caso de que, por la economía política del ciclo presupuestal, no quede más alternativa que hacer algún ajuste, lo primero que hay que poner sobre la mesa es que debe prevalecer el criterio de progresividad y no regresividad. El enfoque de derechos no se aplica sólo en los períodos de vacas gordas.

Por ello, hay que aprender también a ajustar con enfoque de derechos, a ajustar sin profundizar brechas de desigualdad, sin profundizar carencias y teniendo siempre presente que, en las buenas y en las malas, la búsqueda del máximo bienestar posible debe ser el principio fundamental.

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Proyecto de Constitución de la Ciudad de México.

CEPAL. "Panorama Fiscal de América Latina y El Caribe 2016: las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento y equidad". Santiago de Chile, 2016.

CEPAL. CEPAL. "Panorama Social 2015". Santiago de Chile, 2016.

LOS DERECHOS HUMANOS Y EL CURSO DE DESARROLLO: RETOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 1º CONSTITUCIONAL

Mario Luis Fuentes¹

1. El actual curso de desarrollo: desigual y excluyente

En el marco del que Wolfgang Streeck ha llamado “capitalismo democrático”, es decir la instauración a nivel global de un modo de producción basado en un capitalismo desplegado en código democrático (Streeck, 2011), el desarrollo de un país debe reflejarse en el grado de cumplimiento de los derechos humanos y en las capacidades del Estado para garantizar su pleno ejercicio por parte de toda la población.

Como lo han sostenido distintos estudios,² en nuestro país, el *curso* de desarrollo vigente se ha caracterizado por un prolongado bajo crecimiento económico acompañado por graves procesos de exclusión y de desigualdad³ que se expresan en el incumplimiento generalizado de los derechos humanos.

¹ Investigador del PUED-UNAM.

² La UNAM, a través del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, ha construido una plataforma de análisis conformada por un grupo de Universitarios con el propósito de aportar elementos que permitan plantear propuestas de rutas transitables hacia un curso de desarrollo cimentado en la equidad. Cfr. Cordera. (Coord.) (2015). *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*. México: FCE y UNAM.

³ El banco suizo *Credit Suisse* estima que el 10% de la población concentra el 64.4% del total de la riqueza nacional. (*Credit Suisse*, 2015), mientras que, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), tan sólo 2 de cada 10 personas que viven en México son no pobres o vulnerables. (CONEVAL, 2015)

Los diversos procesos de exclusión social⁴ anclados, a su vez, en la política económica implementada a partir de la reforma del Estado que tuvo lugar en la década de los ochenta del siglo pasado y cuyos efectos se han profundizado a partir de la crisis financiera global y sus secuelas, descritas por Streeck como la “*Gran Recesión*” (Streeck, 2011), se expresan en los 55.3 millones de mexicanos que viven en pobreza, en las brechas que existen entre la población y las distintas regiones del país y en el reducido acceso efectivo a los servicios y bienes sociales.

Ante este entorno es importante reconocer que, el *imperativo de la igualdad*, como lo ha planteado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), todavía no ha sido asumido por los actores políticos y los grupos más organizados del país como el gran compromiso para enfrentar el “*escollo al desarrollo*” que implica la desigualdad (Bárcena, A., Prado, A., 2015), cuestión que amenaza la posibilidad de dar cumplimiento a la ambiciosa agenda de desarrollo hacia 2030 que la comunidad internacional pactó en 2015 con la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).⁵

Desde esa perspectiva, este texto parte del supuesto de que la desigualdad genera y potencia un sinnúmero de inequidades⁶ que son vividas en clave de simultaneidad por la mayoría de la población, impidiéndoles el ejercicio pleno de sus derechos humanos. En ese sentido es importante destacar que reconociendo que los fenómenos de desigualdad se articulan fundamentalmente a través de los

⁴ El concepto de exclusión social reaparece en Europa en la década de 1990, después de treinta años en los que dejó de hablarse de él; de acuerdo con Fernando Cortés se construyó a fin de intentar “describir el proceso a través del cual una serie de actores sociales que habían sido incluidos en los frutos del desarrollo y del bienestar en los años de bonanza económica, emergencia y consolidación del Estado benefactor son excluidos (especialmente del mercado laboral), debido a los cambios inducidos directa o indirectamente por la globalización [...] en el contexto de América Latina [...] el concepto se] enriquece agregándole el ingrediente de los derechos sociales.” Cortés cita a Minujin (1998), quien sostiene que “la inclusión social está referida explícitamente a tener la posibilidad real de acceder a los derechos sociales” (Cortés, 2006).

⁵ Los Objetivos de Desarrollo Sostenible constituyen la agenda de desarrollo hacia el 2030 adoptada por la Organización de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015. La ONU los define como “un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger al planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible”. A nivel internacional son reconocidos como la “agenda de desarrollo post 2015” debido a que en ese año se cumplió el límite para dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que a su vez constituyeron la agenda de desarrollo de la ONU para el periodo 2000-2015. Está conformado por 17 objetivos y 169 metas a cuya plena implementación se comprometen los Jefes de Estado y de Gobierno de todos los países que forman parte de la Organización. Cfr. Asamblea General de la ONU. (2015). *Resolución 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Ginebra: Autor.

⁶ La diferencia entre ambos conceptos ha sido establecida en el marco de la salud pública, entendiendo a la “desigualdad” como la condición general de no acceso a servicios médicos o al acceso a servicios de baja calidad por falta de recursos económicos que genera “inequidades” en salud en un grupo social respecto de otro, como la calidad en los servicios, atención oportuna y el tratamiento necesario. En este texto se utilizan ambos conceptos desde esta perspectiva, asumiendo a las inequidades como resultados de la desigualdad pero que no sólo se dan en el ámbito de los servicios de salud, sino en todo el espectro de la cuestión social. (Zurita, B., Lozano, R., Ramírez, T., & Torres, J. L. (2003); Schneider, M. C., Castillo-Salgado, C., Bacallao, J., Loyola, E., Mujica, O. J., Vidaurre, M., & Roca, A. (2002); González-Pérez, G. J., Vega-López, M. G., Romero-Valle, S., Vega-López, A., & Cabrera-Pivaral, C. E. (2008)).

mercados, existe una gran cantidad de procesos de inequidad que son generados por el Estado mismo a través de peligrosos esquemas de *diferenciación social*.

Lo que ocurre en el sector público de salud es ejemplo de ello; mientras que quienes cuentan con aseguramiento por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) están protegidos ante 12 mil 487 diagnósticos de la Calificación Internacional de Enfermedades (CIE) 10,⁷ quienes cuentan con Seguro Popular lo están tan sólo frente a aproximadamente 1 mil 500 diagnósticos asociados con 278 intervenciones (Durán, 2016).

Así, de acuerdo con Luis Durán, es posible identificar cinco *clases* de mexicanos con base en el aseguramiento de la atención a la salud: los no asegurados (pobres urbanos y rurales, 23 millones); los que cuentan con seguro popular (trabajadores informales y pobres urbanos, 33 millones); los que cuentan con seguridad social (clase media, trabajadores industriales y trabajadores del Estado; 57 millones); los que tienen contratado algún seguro privado (gerentes, empresarios, funcionarios públicos; 10 millones); y los que pueden auto asegurarse (dueños de empresas y sus familias, 1.5 millones) (Durán, 2016).

El mismo patrón de diferenciación se reproduce en el sistema educativo, pues mientras que en las localidades rurales casi la mitad de las niñas y niños entre 3 y 17 años no asisten a la escuela (47.2%), la no asistencia en las localidades no rurales, aunque es menor, sigue siendo equivalente a una tercera parte de la población en ese rango de edad (34.6%) (Encuesta Intercensal, INEGI, 2015).

Estas inequidades tienen efectos especialmente duros en los grupos más vulnerables de la población, que son también los más desprotegidos: las niñas, niños y adolescentes; los adultos mayores; las personas con discapacidad y la población indígena. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el porcentaje de pobreza es mayor en estos grupos que a nivel nacional. En 2014 el porcentaje de población total en pobreza fue de 46.4%, mientras que

⁷ LA CIE 10 fue construida y publicada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1992 como un instrumento estandarizado para determinar la clasificación y codificación de las enfermedades, así como sus signos, síntomas, hallazgos anormales, denuncias, registros estadísticos, circunstancias en las que ocurren y causas externas de enfermedad asociadas con ellas. Sus fines son principalmente estadísticos a fin de dar seguimiento a la morbilidad y mortalidad de los países, y poder tener comparabilidad a nivel internacional. La OMS realiza actualizaciones menores a la CIE 10 cada año y cada tres años lleva a cabo actualizaciones mayores. ("Classifications, WHO", 29 de junio de 2016, <http://www.who.int/classifications/icd/en/#>)

en la población menor de 18 años fue de 53.9%; de 73.2% en la población indígena; y de 54.1% en la población con discapacidad (CONEVAL, 2015).⁸

Revertir las inequidades y con ello garantizar la plena vigencia de los derechos humanos para todos, tal como lo establece el artículo primero Constitucional, requiere una gradual pero acelerada modificación del actual curso de desarrollo, una que asuma el desafío de crecer para igualar e igualar para crecer como lo ha definido la CEPAL en los últimos años,⁹ no obstante el entorno caracterizado por un estancamiento económico secular a nivel global, tal como se ha puesto de manifiesto en las últimas reuniones del G-20 y del Banco Central Europeo, así como en los documentos de los Organismos Internacionales y Regionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En ese sentido, son preocupantes las proyecciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que sostienen que durante los próximos años habrá una consolidación de la trayectoria del bajo crecimiento de la economía del país, que se ha mantenido por debajo del 3% durante los últimos veinte años y que, en el mejor de los casos, podría alcanzar un 5% hasta el 2022; mientras que entre 2013 y 2018 el promedio anual de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) por habitante será de apenas el 1% (con el escenario medio 2015-2018) (Criterios Generales de Política Económica, SHCP, 2016).

Este ínfimo crecimiento ha implicado, además, la pérdida de recursos, por lo que el PIB pronosticado en 2018 será alrededor del 11.4% inferior al que se esperaba. (Criterios Generales de Política Económica, SHCP, 2013-2016, PRONAFIDE, 2013-2018)

Una de las consecuencias más graves de este prolongado bajo crecimiento son las deficientes capacidades para la generación de los empleos que se requieren, en cantidad, pero también en calidad, es decir, no sólo no se han generado los empleos necesarios, sino que los pocos que se han generado son, en su gran mayoría, precarios.

⁸ El CONEVAL lleva a cabo una medición multidimensional de la pobreza que toma en cuenta el ingreso y seis variables más: rezago educativo, carencia de acceso a servicios de salud, a seguridad social, a calidad y espacios en la vivienda, a servicios básicos en la vivienda y a la alimentación, así como el grado de cohesión social. El marco jurídico de (CONEVAL, 2010).

⁹ Entre 2010 y 2014, la CEPAL publicó una serie de tres documentos guiados por esta propuesta; hoy la serie es conocida como "la trilogía de la igualdad" y está conformada por La hora de la igualdad (2010), Cambio estructural para la igualdad (2012) y por Pactos para la igualdad (2014). (Bárcena, 2015).

En los cuatro años transcurridos de esta administración federal, tan sólo han sido generados en promedio, cada año, 644 mil 651 empleos, cuando la cifra requerida supone por lo menos el doble. Así, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), al cierre del tercer trimestre de 2016 el porcentaje de desocupación registrado a nivel nacional fue de 4.7%, lo que implica que 2.1 millones de personas se encuentran desempleadas.

Por otro lado, 6 de cada 10 personas (30.4 millones) que sí tienen un empleo formal no gana más de tres salarios mínimos (en el mejor de los casos), ingreso que los ubica por debajo de la línea de bienestar establecida por el CONEVAL; es decir, tienen un ingreso menor a dos mil 717 pesos en las localidades urbanas y un mil 757 pesos en las rurales (CONEVAL, octubre de 2016).

Asimismo, el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza construido trimestralmente por el CONEVAL con base en la ENOE, muestra que entre el 2005 y el 2016, el valor real de los ingresos laborales, deflactado respecto de los precios de la canasta alimentaria, ha caído al menos 25% (CONEVAL, 2016a).

La ENOE da también cuenta de que más de la mitad de la población ocupada al tercer trimestre de 2016 (57.4%) lo estaba en condiciones de informalidad laboral, proporción equivalente a 29.1 millones de personas y que se ha mantenido constante durante la última década.¹⁰ Como es sabido, la informalidad laboral implica que millones de familias se encuentran expuestas a riesgos que podrían resultar catastróficos al carecer de protección ante enfermedades y accidentes vía la seguridad social lo que, en principio, proporcionan los empleos formales.

Esta síntesis da cuenta de la fractura del desarrollo vigente que contraviene cualquier posibilidad, vía el trabajo digno, de ejercer a plenitud los derechos humanos, propósito esencial de la paradigmática reforma constitucional en la materia llevada a cabo en 2011, y cuya implementación a más de cinco años de distancia, permanece en un horizonte aún muy lejano. En el siguiente apartado se abordan dos elementos sustantivos de esta fractura.

¹⁰ El concepto condiciones de informalidad, incluye la ocupación en el sector informal (actividades económicas de Mercado que operan a partir de los recursos de hogares sin constituirse como empresas) y en donde se concentra la mitad de la informalidad laboral (27.1% de la PEA, 7.8 millones de personas); la realización de trabajo doméstico no remunerado (2.3 millones de personas); condiciones de informalidad en empresas, dependencias gubernamentales y otras instituciones (7.3 millones de personas); y las actividades agropecuarias (5.6 millones de personas). (ENOE, tercer trimestre de 2016).

2. Democracia erosionada y la agenda de DD.HH.

La edición del *Informe Latinobarómetro 2016*, da cuenta de que hoy, sigue siendo pertinente la reflexión a la que en 2004 convocara el PNUD en torno a la pregunta de cuánta pobreza y desigualdad pueden soportar las democracias (PNUD, 2004: 33).

Los datos para México del *Informe Latinobarómetro* son sumamente alarmantes: más de la mitad de la población no respalda a la democracia como la mejor forma de gobierno (52%), la población mexicana es la que tiene menor propensión al cumplimiento de las leyes (56% frente a 75% en Brasil, el valor más alto) y en el que su población cada vez está mayormente dispuesta a sacrificar libertades a cambio de orden social (el 39% considera a las libertades como el mayor bien social, mientras que el 57% considera que éste debe ser el orden) (*Latinobarómetro*, 2016: 11,13, 27 y 28).

Como resultado de esta erosión cada vez más aguda, la agenda de los Derechos Humanos no ha podido ser interiorizada ni en la ciudadanía, ni en la mayoría de las autoridades del Estado que, a partir de la reforma constitucional de 2011, están obligadas a reconocerlos y darles pleno cumplimiento de conformidad con sus principios: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, además del principio *Pro Persona* (anteriormente conocido como Principio *Pro Homine*), tal como lo establece el artículo primero constitucional.¹¹

Tal estado de cosas se explica, en gran medida, debido a la prevalencia de lo que el PNUD denomina “ciudadanía no integral” (retomando el concepto de *ciudadanía de baja intensidad*, propuesto por Guillermo O’Donell en 1992) caracterizada por ser una ciudadanía limitada al ámbito electoral. Es decir, una población que no es portadora de lo *cívico* como valor social primordial y en ese sentido impide el reconocimiento de derechos por parte de la población, en tanto que no cree en la posibilidad real de ejercerlos (PNUD, 2004).

¹¹ El principio de universalidad se refiere a “que son inherentes a todos y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad; en esta medida, son inviolables, lo que no quiere decir que sean absolutos, sino que son protegidos porque no puede infringirse la dignidad humana, pues lo razonable es pensar que se adecuan a las circunstancias; por ello, en razón de esta flexibilidad es que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona”; los de interdependencia e integralidad “están relacionados entre sí, esto es, no puede hacerse ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros, deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; esto es, complementarse, potenciarse o reforzarse recíprocamente”, mientras que el principio de progresividad “constituye el compromiso de los Estados para 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, principio que no puede entenderse en el sentido de que los gobiernos no tengan la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización íntegra de tales derechos, sino en la posibilidad de ir avanzando gradual y constantemente hacia su más completa realización” (Véase SJF-SCJN. *Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIX*, Abril de 2013, Pág. 2254).

Por ello es que resultan sumamente preocupantes los resultados de la investigación *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes problemas nacionales*, realizado por la UNAM durante el 2015,¹² y que, entre otras cosas, señala que menos de tres mexicanos de cada 10 consideran que la agenda de los derechos humanos no tiene relevancia; seis de cada 10 opinan que los usos y costumbres deben ser respetados siempre; sólo 3 de cada 10 sostienen que los usos y costumbres deben respetarse solamente si no afectan los derechos humanos; y tan sólo 9 de cada 100 consideran que los derechos humanos se respetan suficientemente (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2015).

Estas conclusiones que se expresan de igual manera en los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Discriminación en México (ENADIS) 2010, al revelar que las personas indígenas, los homosexuales, los migrantes, las personas adultas mayores y las que tienen alguna discapacidad son quienes, según la opinión general, en mayor medida ven vulnerados sus derechos. Así lo considera el 44.1%; 42.4%; 40.8%; 34.8% y 34% de la población (CONAPRED, 2012). Al respecto, es importante reconocer que la discriminación es un fenómeno de alta complejidad que está en el centro de los procesos de desigualdad, mismos que se expresan en las inequidades y la exclusión que se viven en función de una *identidad* que es rechazada por parte de los *otros*, siendo los *otros* aquellos que tienen la capacidad (el poder) de excluir.

La ausencia generalizada y cotidiana de los derechos para la mayor parte de la población, se explica a partir del *déficit de estatalidad* que prevalece en México, es decir, de la incapacidad del Estado para dar cumplimiento al marco jurídico que se ha dado a sí mismo (PNUD, 2004).¹³ En México este déficit ha tomado las dimensiones de una verdadera crisis, pues como se señaló en el apartado anterior, el curso de desarrollo en su conjunto contraviene lo dispuesto en el artículo primero de la Constitución al no haber sido asumido aún en su plenitud por parte del Estado como el centro del paradigma jurídico nacional y del proyecto de desarrollo nacional.

Lo anterior puede sostenerse revisando dos elementos. El primero de ellos es el Sistema Nacional de Planeación Democrática (siendo el Plan Nacional de Desarrollo su núcleo) que se encuentra sumamente distante del paradigma de los derechos humanos debido a que está articulado en función de un *corpus* jurídico nacional desarmonizado, casi en su totalidad, del artículo primero de

¹² Este proyecto consistió en la realización de 25 encuestas nacionales en torno a diferentes temas, por lo que se trata de instrumentos representativos que permiten conocer la opinión de los mexicanos en torno a ellos. Uno de estos temas fueron los derechos humanos.

¹³ Así, es posible comprender los muy bajos niveles de confianza hacia las autoridades del Estado en instituciones públicas por parte de la población, Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México 2014, del Instituto Nacional Electoral (INE), siete de cada 10 personas no confían en ellas en general; lo que resulta peor es el hecho de que la misma proporción tampoco confía en sus pares. (INE, 2015).

la Constitución, específicamente en Leyes promulgadas previo a la reforma de 2011, y que son de la mayor envergadura para el ejercicio de los derechos, tales como la Ley General de Desarrollo Social (2004); la Ley de Planeación (1983); la Ley General de Salud (1984); la Ley General de Educación (1993); y la Ley Federal del Trabajo (1970), por mencionar a algunas de las más importantes.¹⁴

La segunda expresión se encuentra en la idea de lo social con base en la cual se han construido las distintas metodologías de medición y evaluación de las políticas y programas sociales relacionadas con el acceso al bienestar.

Por una parte, existe una idea generalizada en el gobierno en torno a que la cuestión social es sinónimo de pobreza, cuando el bienestar, entendido como la posibilidad de una vida digna (misma que requiere la portación de todos los derechos humanos por parte de un ser humano) implica mucho más que no ser pobre; y por otra parte, se han asumido condiciones de bienestar aceptables mínimas que han generado una perversa forma de medir a partir de umbrales que son discutibles, más allá de los marcos jurídicos a los que se encuentran anclados algunos de ellos.

Esta evaluación y medición “a la baja” está presente en dos de los más relevantes conjuntos de indicadores del desarrollo social en el país: los establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 para evaluar los avances en cada una de las metas establecidas¹⁵ y los indicadores del CONEVAL para medir la pobreza.

Tal como se observa en el Cuadro 1, se trata de indicadores contruidos desde una lógica de garantizar “lo básico”, que de ninguna forma es lo suficiente ni necesario, sobre todo si se toma en cuenta el principio de *progresividad*, que invoca la obligación del Estado de “lograr progresivamente la *plena efectividad* de los derechos que se derivan de las normas [internacionales] económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura... [lo que no implica asumir] la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización íntegra de tales derechos, sino en la posibilidad de ir *avanzando gradual y constantemente hacia su más completa realización*” (SCJN, 2013).

¹⁴ En su mayoría, estas Leyes han tenido modificaciones posteriores a 2011, sin embargo, éstas no han respondido al imperativo del artículo primero constitucional, a pesar de que éstas modificaciones se han justificado desde el discurso de derechos humanos.

¹⁵ El PND 2013-2018 está conformado por cinco grandes metas: México en paz; México incluyente; México con educación de calidad; México próspero; y México con responsabilidad global. Cada una de estas a su vez se conforma por distintos objetivos, estrategias y líneas de acción transversales. El PND propone un conjunto de indicadores de “impacto” en cada meta (de dos a tres en cada una) que en total suman 14.

Cuadro 1. Cinco Indicadores “a la baja” seleccionados del PND y de la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL

<i>Plan nacional de Desarrollo (2013-2016)</i> <i>Meta 2: “México incluyente”¹⁶</i>	
<i>Indicador del cumplimiento de la Meta</i>	<i>Descripción del indicador: Umbrales mínimos</i>
Promedio de carencias que tiene la población en pobreza extrema	Entendiendo a las carencias como los “elementos <i>mínimos y esenciales</i> sin los cuales una persona no puede ejercer los derechos sociales definidos por la Ley”, reduce a seis variables aquellas “asociadas a los derechos sociales”: Variables asociadas a los derechos sociales: 1) Educación: asistencia a la escuela y nivel educativo obligatorio; 2) Salud: acceso a servicios de salud; 3) Seguridad social: población económicamente activa, servicios médicos, incapacidad, Afore, jubilación, pensión, etcétera; 4) Alimentación: inseguridad alimentaria; 5) Vivienda: material de pisos, techos y muros, nivel de hacinamiento; y 6) Servicios de vivienda: agua, drenaje, electricidad y combustible para cocinar. A pesar de que estas carencias son con base en las cuales el CONEVAL mide la pobreza (además del ingreso), se trata de dimensiones que no pueden constituir los umbrales de la inclusión en su sentido más amplio, sobre todo, asumiéndolas como lo hace el PND.
Inseguridad alimentaria	Este indicador mide la población en hogares en condición de pobreza multidimensional extrema, que presentan un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo. Un primer problema que este indicador supone es que no considera a la inseguridad alimentaria <i>leve</i> ni los otros elementos que conforman la carencia por acceso a la alimentación establecida por el CONEVAL,¹⁷ y mucho menos toma en cuenta lo que establece la declaración de los derechos humanos de 1948 respecto de que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación”, cuestión que guarda una diferencia sustantiva respecto de “estar protegido contra el hambre”, que en sí mismo constituye otro derecho, pues tal como lo indica la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO):

¹⁶ Esta meta sintetiza la propuesta social del PND 2013-2018. A la letra, el texto señala que “Los niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social que enfrenta México constituyen no sólo un desafío político y moral a la base misma de nuestro principio fundacional como nación sustentado en la justicia social, sino también una contradicción con el nivel de desarrollo alcanzado por nuestro país.” (Gobierno de la República, México, 2013).

¹⁷ El indicador de “carencia por acceso a la alimentación” que forma parte de la medición multidimensional de la pobreza se construye a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) y toma en consideración los siguientes elementos: En los hogares donde sólo residen adultos, se valora si en los últimos tres meses por falta de dinero o recursos algún integrante del hogar: tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos; dejó de desayunar, comer o cenar; comió menos de lo que piensa debía comer; se quedó sin comida; sintió hambre pero no comió; comió una vez al día o dejó de comer todo un día. Llama la atención que el grado de inseguridad alimentaria sea considerado para la medición de esta carencia sólo en los hogares con menores de 18 años a partir de la identificación de que por falta de dinero o recursos, tanto las personas mayores como las menores de dieciocho años: no tuvieron una alimentación variada; comieron menos de lo necesario; se les disminuyeron las cantidades servidas en la comida; sintieron hambre pero no comieron; o hicieron una comida o dejaron de comer durante todo el día. La metodología establecida para su definición no es plenamente clara en lo que a los límites entre uno y otro tipo de inseguridad alimentaria se refiere. (CONEVAL, 2010).

Plan nacional de Desarrollo (2013-2016) Meta 2: "México incluyente"	
Indicador del cumplimiento de la Meta	Descripción del indicador: Umbrales mínimos
	"El [segundo] de estos derechos es fundamental. Significa que el Estado tiene la obligación de asegurar, por lo menos, que las personas no mueran de hambre. Como tal, está intrínsecamente asociado al derecho a la vida. Además, no obstante, los estados deberían hacer todo lo posible por promover un disfrute pleno del derecho de todos a tener alimentos adecuados en su territorio, en otras palabras, las personas deberían tener acceso físico y económico en todo momento a los alimentos en cantidad y de calidad adecuadas para llevar una vida saludable y activa. Para considerar adecuados los alimentos se requiere que además sean culturalmente aceptables y que se produzcan en forma sostenible para el medio ambiente y la sociedad. Por último, su suministro no debe interferir con el disfrute de otros derechos humanos, por ejemplo, no debe costar tanto adquirir suficientes alimentos para tener una alimentación adecuada, que se pongan en peligro otros derechos socioeconómicos, o satisfacerse en detrimento de los derechos civiles o políticos." ("Los alimentos: un derecho humano", 2013) Recuperado de http://www.fao.org/FOCUS/s/rightfood/right1.htm)
Medición multidimensional de la pobreza, CONEVAL	
Indicador	Descripción del indicador: Umbrales mínimos
	El ingreso establecido tanto en las localidades urbanas como rurales es, a todas luces, insuficiente para el ejercicio pleno de los derechos humanos. El CONEVAL establece que la línea de bienestar mínimo equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes; y la línea de bienestar, al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes; a octubre de 2016, los valores de la primera fueron de \$963.17 en las localidades rurales y de \$1,346.46 en las urbanas; mientras que los valores para la segunda fueron de \$1,757.50 en localidades rurales y de \$2,717.81 en las urbanas. Se trata de sumas sumamente reducidas, considerando lo señalado antes respecto de lo establecido en la Declaración de los Derechos Humanos respecto del derecho a la alimentación.
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	De acuerdo con el CONEVAL, este indicador está construido en el marco del artículo 4º constitucional, que establece que "toda familia tiene derecho a disponer de una vivienda digna y decorosa", sin embargo, ni este artículo ni la Ley de Vivienda (2006) especifican las características que implica esta definición. Por ello, el CONEVAL, solicitó la opinión de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) a fin de formular los criterios de este indicador. La CONAVI propuso criterios que incluían dos subdimensiones: el material de construcción de la vivienda y sus espacios. Así, los criterios que fueron definidos no necesariamente se traducen en el ejercicio de derechos humanos, pues estos son apenas cuatro: pisos de tierra, techos de material endeble (lámina de cartón o desechos), muros de material endeble y hacinamiento.

Medición multidimensional de la pobreza, CONEVAL	
Indicador	Descripción del indicador: Umbrales mínimos
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	Como para el indicador anterior, este indicador se construyó con base en la opinión de la CONAVI, a partir de, apenas, cuatro criterios que, de igual forma, incluso si no estuvieran presentes en las viviendas con esta carencia, por sí solas no garantizan el más amplio goce de los derechos humanos, de conformidad con el artículo 1º constitucional: 1) Población en viviendas sin acceso al agua (la obtienen de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la adquieren por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante); 2) Población en viviendas sin drenaje (o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta) 9.7 millones; 3) Población en viviendas sin electricidad; y 4) Población en viviendas sin chimenea cuando usan leña o carbón para cocinar.

FUENTE: Elaboración propia con base en el PND 2013-2018 (Gobierno de la República, México, 2013-2018) y en el Anexo Estadístico de Pobreza 2014, CONEVAL (2015).

Los reducidos umbrales mostrados en el Cuadro 1 contravienen al Principio *Pro Persona*, que se refiere a que todas las normas de derechos humanos (nacionales o internacionales) se deben interpretar de manera que favorezcan la mayor protección para la persona; de ahí que implique el esfuerzo máximo de las autoridades del Estado y no lo mínimo, o lo estrictamente esencial.

En ese sentido, a pesar de la reforma de 2011 y pese al notable trabajo de casi tres décadas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y de distintas organizaciones sociales, la agenda de derechos humanos no ha sido interiorizada en el tejido social, pero tampoco en la acción pública; por el contrario, ha sido relegada a un discurso que justifica, paradójicamente, una lógica programática en la que se asume que sólo puede hacerse aquello para lo que se tiene presupuesto (Tello, 2016).

De ahí que resulte relevante hacer una revisión de la arquitectura institucional, desde el reconocimiento en el que ésta define las “reglas del juego” que le dan sustento al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), mismo que constituye la expresión sintética del acuerdo que establecen los grupos más organizados de la sociedad y los poderes del Estado.

3. Arquitectura institucional y debilidad fiscal

3.1. Presidencialismo y verticalidad

La arquitectura institucional del sistema político mexicano ha sido articulada a partir de un modelo *presidencialista* que, de acuerdo con Jorge Carpizo, ha permitido la concentración del poder en el

Ejecutivo, otorgándole potestades que no tienen un contrapeso ni equilibrio real en los otros poderes, y cuya fuente sí, es constitucional,¹⁸ pero también *metaconstitucional*, situándolo como la única autoridad con la facultad de administrar toda la acción del gobierno (Carpizo, 1978).

En México, además, lo que se tiene, retomando nuevamente a Carpizo, es un modelo presidencialista “puro”, al darle atribuciones casi absolutas al presidente, que sigue fungiendo como líder del partido político del que surgió. Carpizo, hace explícita referencia al PRI, dado el momento en el que publicó su obra.

Es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establecen las bases de organización de la Administración Pública Federal y da sustento a una estructura institucional conformada por 18 Secretarías de Estado que, de acuerdo con el artículo 10 de la misma ley “tendrán igual rango y entre ellas no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna. Sin perjuicio de lo anterior la Secretaría de Gobernación coordinará las acciones de la Administración Pública Federal para cumplir sus acuerdos y órdenes” (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1976, Art. 10).

No obstante, históricamente, el Presidente en turno ha concentrado y delegado parte de su poder en la Secretaría de Gobernación, y ha otorgado la facultad de coordinación de la estructura institucional federal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Presidente Carlos Salinas de Gortari, al fusionar la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto a la SHCP, dio inicio a una “súper Secretaría” encargada no sólo de recaudar los ingresos fiscales, sino de coordinar y dirigir vía el seguimiento del PEF al resto del aparato institucional.

Es en función de esta lógica de poder que se toma la decisión de a quiénes se les imponen las cargas fiscales a fin de recaudar los ingresos que requiere el Estado; es decir, el diseño del PEF implica la definición de a quién se le cobra y en que se gasta e invierte. De ahí que, como sostiene Carlos Tello, “las finanzas públicas sean la arena central y natural donde una sociedad, sobre todo sus clases y grupos mejor organizados, determina sus objetivos y establece sus prioridades” (Tello, 2014: 12).

Como se ha señalado, en México es el presidencialismo el que ha dado forma a este pacto, al históricamente haber depositado una gran cantidad de facultades en el poder Ejecutivo Federal, encarnado en el Presidente de la República, con lo que se ha originado una arquitectura institucional vertical y sectorialmente no articulada, que expresa la voluntad del presidente y el grupo de poder en turno respecto de cómo distribuir el poder que se ejerce mediante el gasto público, cuestión que se refleja en la definición de la estructura administrativa del Estado (Fuentes, 2015: 351-365).

¹⁸ Tal como lo señaló Daniel Cosío Villegas, “la Constitución de 1917 creó un ejecutivo extraordinariamente poderoso, del que emanan muchas de las facultades amplias de que goza en México el presidente de la República” (Cosío, 1973: 23).

Por ello, no es exagerado decir que hoy la Secretaría de Hacienda constituye una inmensa burocracia con una singular y única capacidad de diálogo y acuerdo con todos los actores políticos, sociales y económicos del país en comparación con el resto de las Secretarías.

Así las cosas, en sentido práctico y en términos presupuestales, lo que se tiene es una sola Secretaría, la SHCP, y 17 encargados de despacho, pues la Secretaría de Hacienda es la que impone el techo y los límites presupuestales a las otras Secretarías con la petición, además, de llevar a cabo lo que sea necesario para ajustarse a ellos.¹⁹ (Ver Figura 1).

Como consecuencia de lo anterior, se ha originado un problema estructural de coordinación que se expresa en la desarticulada acción de políticas y programas sociales; de acuerdo con el CONEVAL hoy existe un conjunto fragmentado y segmentado de “sub sistemas” que promueve desigualdades verticales y horizontales a lo largo de su estructura y que en muchos casos no tienen una clara definición de su población objetivo ni del impacto deseado (CONEVAL, 2013).

**Figura 1. La estructura vertical de la arquitectura institucional en México:
17 Secretarías de Estado supeditadas a una**



FUENTE: Elaboración propia.

¹⁹ Es indudable que la obligación del Poder legislativo de aprobar el PEF, le permite a las SHCP incorporar en su mandato la legitimidad que le otorga que el paquete de ingreso y gasto es autorizado por el Poder Legislativo.

Asimismo, los datos del CONEVAL apuntan a la existencia de más de seis mil programas que no tienen indicadores de impacto y con problemas de diseño (CONEVAL, 2014), lo cual habla de una extendida pulverización del esfuerzo institucional y una estructura diseñada para que cada una de las Entidades tenga estructuras propias para establecer y articular su visión de poder y su idea de desarrollo.

Esto es consecuencia, en gran medida, de un marco jurídico y una idea de poder, que propicia una política presupuestaria incompatible con el cumplimiento de los Derechos Humanos. Basta señalar que, tanto la Ley de Coordinación Fiscal como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, expresión ambos del pacto fiscal entre la Federación y las entidades federativas, establecen una serie de “fórmulas” que limitan la integralidad e interdependencia de las acciones al regir la distribución de una tercera parte de la recaudación fiscal nacional a través de 36 ramos presupuestales que no responden a otra lógica más que a la visión de poder y de país de la Presidencia a través de la SHCP.

Lo anterior ha propiciado un *federalismo salvaje* (Cordera, 2011) en el que entidades y municipios ejercen los recursos que les son transferidos sin un esfuerzo por integrarlo a las acciones que realizan las Secretarías del Ejecutivo Federal. De tal forma que los programas se duplican y restan entre sí, muchas veces aspirando a asegurar sus propias clientelas políticas. Esto en el contexto de grandes vacíos éticos y una extendida corrupción que se expresan cotidianamente a lo ancho y largo de todo el territorio nacional, y que hoy es vivido en clave de crisis humanitaria por la población de algunos de los municipios más pobres del país históricamente olvidados, indígenas casi todos, y cuya marginación y exclusión es atribuible a los tres niveles de gobierno, sin lugar a excepción.

3.2. El PEF y la debilidad fiscal

A la estructura institucional que propicia la no integralidad se suma un reto mayor: el de la debilidad fiscal, que se expresa tanto en una muy baja capacidad de recaudación por parte del Estado, como en una política fiscal no redistributiva. De acuerdo con la OCDE, en México la recaudación tributaria representa sólo 19.5 puntos porcentuales del PIB, muy por debajo del promedio de la OCDE, que asciende al 34.4% (OCDE, 2015a); mientras que la recaudación tributaria corporativa representa, apenas el 19.5% en comparación con el PIB, siendo el país miembro de la OCDE con la menor recaudación de este tipo (OCDE, 2015b).

Esta baja recaudación se refleja en el monto del gasto público, el cual en su conjunto es bajo comparado con países con economías de tamaño similar. Entre los países miembros de la OCDE, México es el que menos gasto público social realiza, tendencia en la que ha permanecido desde 1990; mientras que el promedio de gasto público social entre los países de la OCDE es equivalente al 21%

del PIB, en México representa tan sólo el 7.4%, lo que representa una cuarta parte del gasto realizado en países como Francia (31.5% del PIB) y Finlandia (30.4%) (Ver Figura 2) (OCDE, 2016).

Frente a la reducción de la inversión bruta fija durante los últimos años, que ha registrado niveles históricamente bajos, la situación mostrada por la OCDE resulta aún más alarmante (SHCP, 2016).

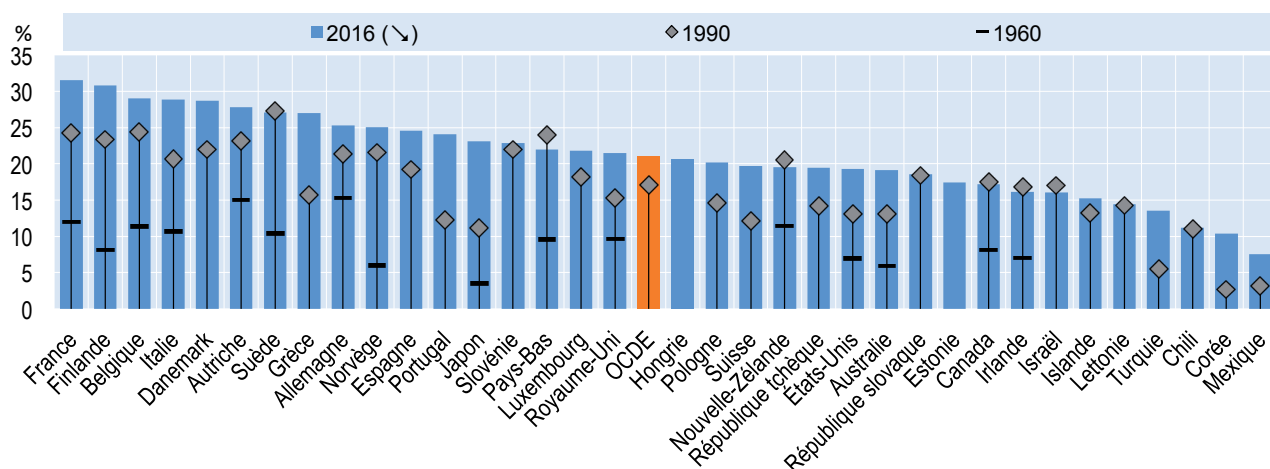
Lo anterior se agudiza ante la ya aprobada reducción en general del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, que asciende a 4 billones 837 mil 512.3 millones de pesos, y que a pesar de tener un aumento de 73 mil 638.3 millones en relación al aprobado en 2016, implica una disminución del 1.7% real.²⁰ Más aún porque el gasto no programable se encuentra “atrapado” por el pago de costos financieros (tuvieron una variación de 9.7 puntos en el periodo de 2013 a 2016, frente a una de -0.8 entre 2007 y 2012); el pago de pensiones (con una tendencia creciente durante los últimos cinco años, pasando de 618.5 mil millones de pesos en 2015 a 681.6 mil millones en 2016); las participaciones (representaron casi el doble para el trienio 2013-2016 que en el trienio anterior); así como por el incremento de otros gastos federalizados, como aportaciones federales (de 2014 a 2016, se pasó de 730.5 mil millones de pesos a 763.2 mil millones de pesos) y subsidios (en el mismo periodo, se pasó de 119.3 mil millones de pesos a 138.5 mil millones) (Cuenta Pública, SHCP, 2016).

Estos incrementos se traducen en presiones que dejan un muy reducido margen para maniobrar el gasto programable; en los últimos años, el margen ha sido de apenas el 5.9% por ciento (Tello, 2016). De acuerdo con la propia SHCP, el ajuste presupuestal para 2017 tendrá efectos sumamente nocivos en servicios e inversiones; la reducción de la inversión pública ascenderá al 25%; y de acuerdo con el CONEVAL, la reducción al presupuesto de programas y acciones de desarrollo social (lista del CONEVAL) será del 10.48%, lo que equivale a 75 mil 593 millones de pesos menos respecto de 2016. Entre las dependencias que mayores recortes presupuestales tendrán se encuentra la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), con un recorte equivalente al -58.2% (4 mil 586 millones de pesos, cambio real) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), con un recorte del -47.7% (174 mil millones de pesos); asimismo, la Secretaría de Salud tendrá un recorte del -9.4% (112 mil 266 millones de pesos) y la SEP uno del -9.3% (268 mil 159 millones de pesos); además, nueve programas sociales quedarán sin presupuesto de los cuales 5 fueron prioritarios en 2016, mientras que de los 83 programas prioritarios en 2016, 67 sufrieron alguna reducción presupuestaria en términos reales²¹ (CONEVAL, 2016b).

²⁰ El recorte al presupuesto neto total programable en el PEF 2017 será de 64 mil 688 millones de pesos, lo cual implica una reducción real del 4.41% respecto del 2016.

²¹ Cfr. CONEVAL (2016). *Proyecto de egresos de la Federación 2017*. México: Autor.

Figura 2. Gasto público social (como porcentaje del PIB) de los países de la OCDE, 1960, 1990 y 2016



FUENTE: OCDE. (2016). Social spending stays at historically high levels in many OECD countries. Retomado de: <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2016-Social-Expenditure-Update.pdf>

A partir de lo anterior es posible afirmar que el PEF sigue siendo inferior a los montos que son necesarios e inercial, pues no tiene las dimensiones necesarias para promover el acceso efectivo a los derechos mandados por la Constitución. La reforma en materia de derechos humanos de 2011, no se ha expresado en la hoy indispensable reforma fiscal, pues sólo a través de ella será posible tener mayores montos de recursos y con ello un nuevo acuerdo político que permita modificar el PEF con el objetivo de realizar lo que se debe, y no sólo lo que se puede.

3.3. Problemas en el ejercicio del gasto público

Más allá de esta reducción, y sin dejar de insistir en la gravedad que implica, lo cierto es que, como Carlos Tello lo ha señalado con insistencia, el gasto público en México además de que históricamente ha sido bajo, el poco que se realiza es mal ejecutado, y por eso insuficientemente eficiente y eficaz (Tello, 2015).

Los datos de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) permiten corroborar lo anterior. De acuerdo con el último Informe de Fiscalización de la ASF (correspondiente a 2014),²² existen 11 áreas de “riesgo clave en el aparato gubernamental que enfrentan circunstancias que afectan el funcionamiento

²² La principal aportación de este instrumento es la “identificación de las áreas de riesgo clave en el aparato gubernamental, que enfrentan circunstancias que afectan el funcionamiento de las políticas y programas públicos, así como la clasificación de la mayoría de los resultados en función de tales áreas de riesgo, con el fin de facilitar su análisis” (ASF, 2016: 3)

de las políticas y programas públicos”, áreas seleccionadas por la ASF en función de la importancia relativa “que tienen en el presupuesto federal y/o su relevancia en el funcionamiento del aparato estatal”. Estas once áreas tienen que ver con un ejercicio inadecuado del gasto público, en especial, seis de ellas dan cuenta de los efectos de un gasto ineficaz en el ejercicio de los derechos humanos:

- Área 1: Información sobre beneficiarios de programas sociales, en tanto que “no se ha logrado implementar una estrategia, a nivel nacional, que permita contar con un padrón único de beneficiarios de programas sociales. La diversidad de registros existentes muestra una falta de control y calidad en la información de los receptores de los apoyos, lo que repercute en el impacto del programa social o del subsidio” (ASF, 2016).
- Área 3: Integración efectiva de la participación ciudadana en la gestión de los programas públicos, “este ámbito presenta límites para institucionalizar las figuras existentes, debido a que los grupos beneficiarios de buena parte de los programas y políticas de carácter social pueden presentar niveles considerables de marginación, atomización, inequidad de género, o participación de intermediarios, entre otras condiciones. [Por lo que es] necesario romper con la concepción tradicional que persiste en el sector público respecto a la participación social, que erróneamente no la considera como un elemento vigilante, empoderado, con información suficiente para evaluar la gestión de los programas sociales” (ASF, 2016).
- Área 7: Subejercicios, dentro de la cual, la sub área más significativa se encuentra en el Gasto Federalizado (ASF, 2016).
- Área 9: Programas públicos duplicados y sin coordinación, al identificarse “la existencia de programas paralelos sin que haya una comunicación y coordinación efectiva entre las distintas dependencias responsables, resultando en desfases, traslapes y uso ineficiente de recursos. En particular, en la fiscalización de la Cuenta Pública 2014 se determinó que resulta indispensable analizar la factibilidad de integrar los recursos del Fondo de Aportaciones a los Servicios de Salud (FASSA) con los de la Cuota Social y la Aportación Solidaria Federal (Seguro Popular), en una sola fuente de financiamiento, al considerar que tienen objetivos concurrentes” (ASF, 2016).
- Área 10: Servicios suministrados por particulares, pues la “participación del sector privado en tareas de orden público no ha estado exenta de deficiencias en materia de cumplimiento de objetivos, discrecionalidad en la toma de decisiones, calidad de los bienes y servicios ofertados, su oportunidad y transparencia” (ASF, 2016).
- Diseño e implementación de la política para atender algunos problemas públicos: las auditorías de desempeño evidenciaron deficiencias en el diseño de las políticas públicas evaluadas, entre las que se encuentran: (1) carencia de organismos especializados con las

atribuciones pertinentes para el logro de los propósitos establecidos; (2) imprecisiones en la definición de la población objetivo y de los procesos de seguimiento, control y evaluación de los subsidios, y (3) falta de pertinencia o inexistencia de mecanismos para la evaluación de los resultados obtenidos y el direccionamiento de la toma de decisiones” (ASF, 2016).

Frente a ello, lo que es posible afirmar es que el recorte presupuestal para el próximo año y el escenario probable de bajo crecimiento de la economía en un entorno de grandes presiones derivadas del servicio de la deuda, las participaciones y las pensiones, no solo aleja la posibilidad de dar cumplimiento a la gran reforma del 2011 sino que abre la posibilidad de retrocesos en la calidad de los servicios sociales y en el crecimiento de las brechas expresadas en mayores desigualdades.

4. Conclusiones

1) La urgencia de un curso de desarrollo igualitario e incluyente

El grado de cumplimiento de los derechos humanos en México, da cuenta de que el curso de desarrollo hasta ahora seguido, ha fracasado en lograr un desarrollo que sea incluyente, equitativo y digno para todos los mexicanos.

Incorporarlos, como el gran proyecto de nación, exige revertir las diversas inequidades que se viven y que se expresan, según el CONEVAL en la realidad de que sólo dos de cada 10 son no pobres o vulnerables.

Es necesario construir un nuevo curso de desarrollo, basado a su vez en un nuevo pacto social, que permita la recuperación paulatina y progresiva de la economía, en tanto condición necesaria para enfrentar las inequidades, la exclusión y la precariedad, que encuentran su más grave expresión en la fractura del mundo del empleo, comprometiendo la posibilidad de cumplir con el compromiso adquirido por el Estado mexicano hace poco más de un año, al suscribir los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y cuyo núcleo es ni más ni menos, que una vida en dignidad.

2) Es imprescindible construir una democracia cimentada en una ciudadanía integral

Construir un nuevo pacto social implica reconocer la grave erosión de la democracia que hoy prevalece. Es necesario avanzar hacia una democracia fundamentada en una ciudadanía integral, en la que los derechos humanos puedan reconocerse y asumirse como inherentes a la vida *pública*, que implica también el ejercicio de obligaciones ciudadanas en pos de fortalecer la participación política como la forma, por excelencia, de transitar a una sociedad igualitaria, equitativa y sin pobreza.

Al respecto, es importante retomar lo señalado por el PNUD respecto de las implicaciones que el déficit de estatalidad tiene en la calidad de la democracia, y asumir que, para construir ciudadanía integral, es indispensable construir más Estado, pero uno que asuma la vigencia plena de los derechos humanos como el más importante de sus objetivos. Esto implica generar un sistema de planeación democrático y un sistema de medición y evaluación de lo social que establezca indicadores relacionados con la dignidad, y no con indicadores mínimos de carencias.

Lograr lo anterior exige una primera condición: reivindicar lo político y la política como las únicas rutas transitables hacia un nuevo curso de desarrollo, uno cuyo sinónimo sea la dignidad, y con ello garantizar la posibilidad de continuar batallando para incorporar la agenda de derechos humanos al proyecto nacional.

3) Repensar la arquitectura institucional y una nueva política fiscal.

La ausencia de los derechos humanos en el curso de desarrollo es, esencialmente, resultado de una arquitectura institucional que deviene de una estructura presidencialista en la que el ejercicio vertical del poder y la concentración del mismo en la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, impiden que el ejercicio del gasto, más allá de su monto propicie desde su diseño la integralidad y la interdependencia de las acciones sociales. Por ello es que se requiere plantear una necesaria reestructuración de la arquitectura institucional, pero repensándola desde sus fundamentos, lo que implica un nuevo pacto federal.

Asimismo, es necesario resolver el hecho de que el gasto esté supeditado a ciertos arreglos de poder y a inercias derivadas de un marco jurídico presupuestal que responden a los intereses de los grupos de poder mejor organizados y no permite cumplir con lo que mandata el artículo primero constitucional, particularmente en lo que se refiere a la obligación de las autoridades del Estado de dar reconocimiento a los derechos humanos y actuar de conformidad con ellos, y con sus principios de universalidad, interdependencia, integralidad y progresividad.

De ahí la necesidad de plantear la urgencia de una reforma fiscal que permita un mayor margen de maniobra del gasto a fin de reducir las brechas, ampliando la oferta de servicios y asegurando el acceso efectivo de la población a ellos. Esto requiere un nuevo acuerdo político que sea capaz de generar una redistribución de la riqueza y que en un mediano plazo permita la renovación de todo el pacto fiscal en su conjunto.

Sólo con base en ello, será posible transformar la ruta en la que el país avanza; ante un escenario internacional gris, hoy, más que nunca es de vital importancia que el Estado asuma, con la mayor de las convicciones, el compromiso de revertir las condiciones de indignidad en las que viven millones de mexicanos.

Referencias

- **Auditoría Superior de la Federación (ASF).** (2016). *Informe General de Cuenta Pública 2014*. México: Autor. Recuperado de: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/InformeGeneral/ig2014.pdf>
- **Bárcena, A.** (Marzo 2015). Trilogía de la igualdad. *Seminario de Alto Nivel "Caminos hacia la igualdad y el desarrollo: diálogo América Latina-Noruega"*, CEPAL, Santiago de Chile, Chile.
- **Bárcena, A. y Prado, A.** (2015). *El imperativo de la igualdad*. México: Siglo XXI.
- **Carpizo, J.** (1978). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- **Cordera, R.** (2011). "Estado y política social: ¿Qué hacer?", en *Economía UNAM*, Vol. 8, No. 22, México, ene-abr 2011. México: Facultad de Economía UNAM.
- **Cortés, F.** (2006). Consideraciones sobre la marginación, la marginalidad, marginalidad económica y exclusión social, en *Papeles de Población*, vol. 12, núm. 47, enero-marzo, 2006, pp. 71-84, Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.
- **Cosío, D.** (1973). *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*. México: Editorial Joaquín Mortiz, S. A.
- **Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).** (2010). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: Autor.
- _____. (2013). *Evaluación estratégica de protección social en México*. México: Autor.
- _____. (2014). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*. México: Autor.
- _____. (2015). *Anexo estadístico de pobreza en México 2014*. México: Autor. Recuperado de: http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx
- _____. (2016a). Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza con Intervalos de Salarios. Resultados nacionales y por entidad federativa. México: autor. Recuperado de: <http://www>.

coneval.org.mx/Medicion/Documents/ITLP-IS/2016/3t2016/ITLP_IS-Nacional-y-estatal-noviembre-2016.pdf

- _____. (2016b). *Proyecto de Egresos de la Federación 2017*. México: Autor.
- **Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)**. (2012). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010*. México: Autor.
- **Credit Suisse**. (2015). *Global Wealth Report 2015*. Suiza: Autor.
- **Durán, L.** (Noviembre 2016). Comentarios sobre las Perspectivas del desarrollo en la atención de la salud en México, *9º Diálogo Nacional por un México Social*, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED), UNAM.
- **Fuentes, M.** (2015). "Los derechos humanos y la arquitectura institucional en México", en Cordera, R. (Coord.). (2015). *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica y UNAM.
- **Gobierno de la República, México**. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018*. México: Autor.
- **González-Pérez, G. J., Vega-López, M. G., Romero-Valle, S., Vega-López, A., & Cabrera-Pivaral, C. E.** (2008). Exclusión social e Inequidad en salud en México: Un análisis socio-espacial. *Revista de Salud Pública*, Vol. 10 sup (1), Diciembre de 2008.
- **Instituto de Investigaciones Jurídicas y Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)**. (2015). *La sociedad mexicana y los derechos humanos*. Colección Los mexicanos vistos por sí mismos. México: Autor.
- **Instituto Nacional Electoral (INE)**. (2014). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. México: Autor.
- **Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)**. (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. México: Autor.
- _____. (2016). *Encuesta Nacional sobre Ocupación y Empleo (ENOE)*. México: Autor.
- **Latinobarómetro**. *El declive de la democracia. Informe Latinobarómetro 2016*. Buenos Aires: Autor.
- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1976**.

- **Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO).** (2013). "Los alimentos: un derecho humano". Recuperado de: <http://www.fao.org/FOCUS/s/rightfood/right1.htm>
- **Organización Mundial de la Salud (OMS).** (29 de junio de 2016). "Classifications, WHO". Recuperado de: <http://www.who.int/classifications/icd/en/#>
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).** (2015a). "América Latina y el Caribe: Los ingresos fiscales se mantienen estables". Recuperado de:
- <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/america-latina-caribe-ingresos-fiscales-edicion-2015.htm>
- _____. (2015b). "La baja en la recaudación de impuestos corporativos impone mayores cargas a los contribuyentes individuales, afirma la OCDE". Recuperado de: <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/la-baja-en-la-recaudacion-de-impuestos-corporativos-impone-mayores-cargas-a-los-contribuyentes-individuales-ocde.htm>
- _____. (2016). *Social spending stays at historically high levels in many OECD countries*. Washington: Autor. Recuperado de de: <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2016-Social-Expenditure-Update.pdf>
- **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).** (2004). *Informe sobre la Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos*. Ginebra: Autor.
- **Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).** (2013-2016). *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal 2013-2017*. Nueva York / Buenos aires: Autor.
- _____. (2013). *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018*. México: Autor.
- _____. (2016). *Cuenta pública 2016*. Recuperado de:
- <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2016>
- **Schneider, M. C., Castillo-Salgado, C., Bacallao, J., Loyola, E., Mujica, O. J., Vidaurre, M., & Roca, A.** (2002). Métodos de medición de las desigualdades de salud. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 12(6), dic. 2002.
- **Streeck, W.** (2011). *The crisis in context. Democratic Capitalism and its contradictions*. MPIfG Discussion Paper 11/15. Colonia: Max Planck Institute for the Study of Societies. Recuperado de:
- http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp11-15.pdf

- **Tello, C.** (2007). "Política económica: finanzas públicas", en Calva, J. (Coord.) (2007). *Finanzas públicas para el desarrollo*, Colección Agenda para el Desarrollo, Vol. 5. México: Miguel Ángel Porrúa, UNAM y Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- _____. (2013). *Ahora recuerdo. Cuarenta años de historia política y económica en México*. México: UNAM, Debate, Facultad de Economía.
- _____. (2014). *La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014*. México: Facultad de Economía, UNAM.
- _____. (Septiembre 2016). Presupuesto y Derechos Humanos. *Seminario sobre Presupuesto y Derechos Humanos*. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM y Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Ciudad de México, México.
- **Zurita, B., Lozano, R., Ramírez, T., & Torres, J. L.** (2003). Desigualdad e inequidad en salud. *Caleidoscopio de la Salud. De la investigación a las políticas y de las políticas a la acción*. México: Fundación Mexicana para la Salud.



Presupuesto público y derechos humanos: por una agenda para el rediseño del gasto público en México

Julio de 2017



I. DERECHOS HUMANOS Y GASTO PÚBLICO EN MÉXICO

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

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

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

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

Esta nueva visión del Desarrollo implica un punto de partida diferente y de mayor alcance de la política pública y conlleva la necesidad de desarrollar mecanismos concretos que contribuyan a la inclusión social desde un enfoque de derechos que favorezcan la colaboración entre órdenes de gobierno y entre instancias federales con acciones convergentes para alcanzar objetivos de derechos humanos, esto es, con una perspectiva explícita de transversalidad para asegurar la accesibilidad de todos a todos los derechos, además de contar con indicadores para monitorear los avances y logros de la intervención pública para rendir cuentas y transparentar el uso de los recursos.

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

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

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

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

II. PRESUPUESTO PÚBLICO Y DERECHOS HUMANOS: AGENDAS DIVERGENTES

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

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

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

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

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

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

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

Si bien es cierto, que el Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018 reconoce de manera expresa la prioridad de construir un México de Derechos, de los 40 programas sectoriales y especiales vigentes, que se desprenden de este instrumento; se identificó que en 21 se hace mención de los Derechos Humanos ya sea en sus objetivos, o bien en su estrategia y/o línea de acción. Asimismo, sólo cuatro programas identifican tanto en sus objetivos, como en sus estrategias y/o líneas de acción propósitos de Derechos Humanos. Del resto se puede decir que su traducción en el cumplimiento con lo mandatado por el Artículo 10 constitucional no se cumple cabalmente y que ello impacta negativamente en el respeto, protección, promoción y garantía de los Derechos Humanos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los actores que participan en la definición presupuestal son las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo la coordinación de la SHCP; la programación y presupuestación que realizan, tiene por objeto dar cumplimiento a los “objetivos, políticas, estrategias, prioridades,

y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo” (LFPyRH, 2006).

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

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

De mayo a septiembre da inicio la etapa de programación. En el mes de junio el Ejecutivo Federal envía a la Cámara de Diputados la estructura programática que contendrá el proyecto de presupuesto del año siguiente, así como el informe de avances de los programas y proyectos vigentes conforme a lo comprometido en el PND y los programas derivados de él. Esta fase considera la elaboración de anteproyectos de presupuesto de las entidades y dependencias, nuevamente a cargo de sus áreas financieras y administrativas coordinadas por la SHCP. Formalmente, de septiembre a noviembre se desarrolla la etapa de presupuestación que es cuando interviene el legislativo con la discusión y aprobación de la ley de ingresos y del decreto de presupuesto.

A lo largo de todo el proceso de definición de la propuesta de programas presupuestarios y sus recursos, los actores principales son la SHCP y sus contrapartes en las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal (APF). La revisión del avance del ejercicio, así como del seguimiento de avances y resultados se concentra en la suficiencia y oportunidad de los recursos. Las entidades

ejecutoras de gasto tienen como prioridad contar con recursos disponibles sin caer en subejercicios; lo que se busca es no perder la asignación presupuestal.

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

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

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

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

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

Si el objetivo de la reforma constitucional es que el enfoque de derechos oriente el ejercicio de gobierno, entonces es necesario que el plan general de gobierno se identifique con ello. Lo mismo debe estar plasmado en el diseño y objetivos de los programas presupuestarios que son los que dan

vida al ejercicio gubernamental. En suma, las políticas públicas y sus programas y acciones deben considerar un objetivo central en términos de Derechos Humanos.

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

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

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

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

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

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

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

La reforma cambia el enfoque que se le debe dar al resto de los artículos constitucionales; por ejemplo, al 20, 30 y 40 que abordan los derechos de los pueblos indígenas, el derecho a la educación, la igualdad de género, el derecho a la alimentación, a la protección de la salud, al agua, a la vivienda, a la identidad, los derechos de la niñez, y el derecho del acceso a la cultura. Lo mismo sucede con los que protegen libertades y derechos de las personas al trabajo, al salario digno, a ejercer la profesión que se elija, a expresar libremente sus ideas, etcétera.

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

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

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

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

Para avanzar en la implementación del enfoque de Derechos Humanos es necesario identificar el contenido del derecho, esto es, que los Estados deben instrumentar las políticas necesarias y generar los mecanismos que consideren pertinentes para que se cumpla la base obligatoria del derecho de manera incremental, sino se puede cumplir de forma inmediata; para poder afirmar que el Estado garantiza un derecho se establecen como parámetros líneas básicas de bienestar.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El proceso concreto de diseño, negociación y aprobación de la política de gasto del país está muy lejos de considerar en su lógica una construcción y objetivos de Derechos Humanos. La negociación

entre administradores de recursos y administradores de programas no parte de las obligaciones en materia de DH, sino más bien se plantea en términos de montos de recursos, “*pesos y centavos*” y, en todo caso, del peso e imagen de los programas para así justificar el mantener o acrecentar recursos.

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

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

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

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

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

Sin embargo, todo este marco de indicadores y evaluación no considera una perspectiva de derechos. Sólo si desde los objetivos y metas de cada programa se hiciera explícito el objetivo de cumplimiento

de derechos, se podrían encontrar indicadores o evaluaciones que presentaran resultados en términos de ello.

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

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

III. AGENDA PARA LA CONVERGENCIA DE POLÍTICAS, PRESUPUESTO PÚBLICO Y DERECHOS HUMANOS

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

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

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

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

- Esto implica diseñar el programa de gobierno (desde el mismo Plan Nacional de Desarrollo) poniendo como objetivo central el cumplimiento de los compromisos en materia de Derechos Humanos.

- A su vez, los programas que se desprenden del plan deben plantearse objetivos y acciones en términos de DH, lo cual implica señalar explícitamente los derechos sobre los que se espera incidir de manera directa e indirecta. Al mismo tiempo, cada Secretaría a cargo de un programa sectorial deberá señalar sus responsabilidades en términos de los derechos sobre los que actuará.
- Con esta perspectiva los programas presupuestarios, sus reglas y lineamientos deberán de hacerse cargo de los objetivos de cada programa y secretaría, con el propósito de definir los requerimientos de recursos y programar a largo plazo las acciones para alcanzar la plena satisfacción de los derechos bajo su responsabilidad.

2. Establecer una nueva visión ingreso-gasto público.

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

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

- El ejercicio de revisión de funciones y responsabilidades exige que cada dependencia de la APF revise su incidencia en los DH, ya no como la prestación de bienes y servicios públicos, sino como la incidencia que tiene su acción en la garantía de los DH.
- Para definir su contenido, las dependencias deberán tomar en cuenta tanto el mandato constitucional como los compromisos internacionales pactados por México y las obligaciones que en cada materia derivan de ello.
- Asimismo, esta discusión debe contemplar los principios que rigen a los DH como lo son los de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

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

- Un reto no menor, es el de la revisión de todo el proceso de planeación-programación-presupuestación-seguimiento y evaluación, pues ello implica establecer objetivos generales de Derechos Humanos y bajo éstos, definir los objetivos particulares del ejercicio de gobierno para ir avanzado en el cumplimiento de los mismos.
- La planeación de estos objetivos debería determinar las características, alcance y ritmo de cada programa considerando la disponibilidad y la permanencia de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos y metas establecidas, por lo que los programas presupuestarios deberán hacerse cargo de ello tanto en términos de recursos como en las reglas y lineamientos para su ejecución.
- Asimismo, la evaluación deberá incorporar mediciones y evaluación en términos de derechos y no solamente de desempeño.

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

- Tener claridad de la relevancia de determinadas políticas públicas le darán al Estado mexicano la garantía de que los gobiernos que se vayan sucediendo en el poder, velarán por la vigencia de los programas sustantivos que contribuyan al logro de los DH.
- Cada dependencia en el ámbito de sus atribuciones deberá identificar el o los DH en los que concentrará su principal actividad, la posibilidad de concurrencia con otras dependencias, así como los recursos que destinará a ello previo acuerdo con la SHCP.

- El titular del Ejecutivo Federal deberá evaluar la contribución de las acciones de las dependencias federales a la concreción de los DH y con ellos garantizar la existencia de políticas y acciones permanentes a favor de todos los Derechos Humanos.

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

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

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

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

9. Federalismo y DH

- Uno de los pendientes a atender tiene que ver con el Federalismo Hacendario y los compromisos en materia de DH pues el mandato constitucional abarca a todos los órdenes de gobierno.

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

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

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

Documentos sobre presupuesto público y derechos humanos, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Universidad Nacional Autónoma de México. La copia se realizó en septiembre de 2018 en 1,000 discos y fue elaborada en los talleres de GVG GRUPO GRÁFICO, S. A. de C. V., Leandro Valle núm. 14-C, colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, C. P. 06010, Ciudad de México.



Presidente

Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi
María Ampudia González
Alberto Manuel Athié Gallo
Michael William Chamberlin Ruiz
Angélica Cuéllar Vázquez
Mónica González Contró
David Kershenobich Stalnikowitz
Carmen Moreno Toscano
María Olga Noriega Sáenz
José de Jesús Orozco Henríquez

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Titular de la Oficina Especial para el “Caso Iguala”

José T. Larrieta Carrasco

Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Ninfa Delia Domínguez Leal

Secretaría Ejecutiva

Consuelo Olvera Treviño

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Raymunda G. Maldonado Vera

Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez

