Estudio:

Marco Institucional y Presupuestal que rige la actuación del gobierno mexicano en materia de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

CASO SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL) Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE

CNDH

MÉXICO

DESDE 1990

EL PODER DE LA GENTE

6VG/ECTP

Primera edición: agosto, 2019

ISBN: 978-607-729-527-3

D. R. © Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Periférico Sur 3469,
esquina con Luis Cabrera,
Col. San Jerónimo Lídice,
C. P. 10200, Ciudad de México

Diseño y producción editorial:
CENADEH

Impreso en México

Estudio:

Marco Institucional y Presupuestal que rige la actuación del gobierno mexicano en materia de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

CASO SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL) Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE

Estudio elaborado por Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara
Profesor - Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo UNAM

CNDH MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo UNAM

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Universidad Nacional Autónoma de México

Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Leopoldo Silva Gutiérrez
Secretario Administrativo

Alberto Ken Oyama Nakagawa
Secretario de Desarrollo Institucional

Mónica González Contró
Abogada General

Domingo Alberto Vital Díaz
Coordinador de Humanidades

Rolando Cordera Campos
Coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara
Profesor Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo
Coordinador y autor del estudio

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Luis Raúl González Pérez
Presidente

Supervisión del proyecto

Jorge Ulises Carmona Tinoco
Sexto Visitador General

Adriana Luisa Geuguer Dosamantes
Directora General

Judith Claudia Rodríguez Zúñiga
Subdirectora de Promoción y Difusión

Sergio Omar Hernández Ortiz
Jefe de Departamento

Diseño y producción editorial
CENADEH

Julieta Morales Sánchez
Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Contenido

Presentación 7

1. DESCA, obligaciones del Estado Mexicano y su presupuesto 9
1.1 DESCA: su contenido y obligaciones según el marco normativo. 10
1.2 DESCA y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). 16
1.3 Política Social y su vinculación con los DESCA. 22

2. Marco programático presupuestal asociado con los DESCA. 32
2.1 Estructura del Gasto Público y DESCA. 38
2.2 Programas sociales y DESCA. 47
2.3 Marco presupuestario y ODS: Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo 50

3. Caso SEDESOL: El combate a la pobreza y el hambre. 58
3.1 Secretaría de Desarrollo Social: marco institucional, Estructura Programática y Presupuesto. 61
3.2 Programas presupuestarios y reglas de operación en el combate a la pobreza extrema y el hambre. 69
3.3 Resultados de la aplicación del gasto en el combate a la pobreza extrema y el hambre. 79

4. Conclusiones. 92

5. Referencias bibliográficas. 106

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Presentación

Los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) definen el conjunto de condiciones que toda persona, todo ciudadano, necesita para acceder a una vida digna a lo largo de todo su ciclo de vida. El entorno económico, social y político necesario para lograr el propósito que persiguen los DESCA necesita estar garantizado por el Estado; esto es, por el conjunto de instituciones y leyes que regulan la convivencia social, de manera que:

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

Si esto es así, entonces toca al Estado hacerse cargo de las responsabilidades que le corresponden para garantizar a cada una de las personas que gobierna el acceso pleno a los derechos. Sin embargo, las capacidades de cada Estado y cada gobierno se encuentran acotadas a las definiciones presupuestales y al programa de gobierno.

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos por lo que a partir de su artículo 1.°, el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales y Especiales que de él se derivan plantean las estrategias y acciones a seguir para resolver problemas públicos, en el ámbito de acción de cada dependencia gubernamental, los cuales deben traducir a programas específicos la responsabilidad que les toca atender.

La capacidad de ejecución de cada responsabilidad del Estado se traduce en los Programas Presupuestarios cuyo propósito es agrupar funciones y acciones públicas con el monto de recursos para su implementación. Si estos no son suficientes para el logro de los objetivos y metas, los resultados de los programas públicos serán limitados.

Entender el vínculo entre las obligaciones del Estado mexicano y su presupuesto permite examinar, desde otra dimensión, los instrumentos y acciones públicas vinculadas con la realización de los derechos humanos, particularmente de los DESCA. En el caso de estos últimos, desde la cooperación internacional se han establecido contenidos fundamentales que comprometen a los estados a avanzar en el diseño e instrumentación de estrategias que fortalezcan los mecanismos de acceso a estos derechos.

En este sentido, es de especial relevancia la vinculación con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), ya que éstos marcan una agenda revitalizada y actual que pone el acento en aspectos nodales que impactan directamente en la efectividad de los DESCA. De ahí, que este estudio tenga por objeto revisar las capacidades de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) según su contribución en materia de DESCA y el efecto de su

[1] CNDH. (2018). *¿Qué son los derechos humanos?* México. Consultado en: http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

intervención respecto a los avances en el logro, en específico, del *ODS 1*: *Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo*.

En términos de su función, la SEDESOL es una de las dependencias con un peso sustantivo por su responsabilidad directa en la creación de condiciones que favorezcan el desarrollo pleno de la población. Este estudio analiza los alcances de la intervención pública de SEDESOL con relación a los DESCA que impacta, desde el punto de vista de la disponibilidad del presupuesto que se le otorga para cumplir con dichas obligaciones y los programas presupuestarios asociados.

De este modo, en el primer apartado se presentan las obligaciones del Estado mexicano en materia del acceso a los DESCA, desde el marco institucional que define las atribuciones y responsabilidades que recaen, por ejemplo, en las dependencias de la Administración Pública Federal y, particularmente, en la Secretaría de Desarrollo Social.[2]

Por su parte, en el apartado dos se aborda el marco programático presupuestal el cual define una estructura y finalidades de gasto público que sustenta la operación de los programas sociales y define la capacidad de financiamiento para hacer realidad el acceso de las personas a los DESCA.

El apartado tres presenta el caso de la Secretaría de Desarrollo Social y se revisa desde su propio marco institucional sus definiciones, atribuciones y programas orientados al combate a la pobreza y, por lo tanto, sus capacidades para contribuir al logro del primer objetivo de la Agenda 2030, ODS: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

Finalmente se presentan una serie de conclusiones encaminadas a valorar la capacidad real de la dependencia federal que tiene como objetivo diseñar y coordinar la estrategia gubernamental para combatir la pobreza y la desigualdad.

Este trabajo, que da continuidad al presentado con anterioridad sobre Presupuesto Público y Derechos Humanos, busca seguir contribuyendo al conocimiento de la problemática que la acción gubernamental enfrenta tanto para cumplir desde la ejecución del gasto con objetivos nacionales de política social, como para alcanzar las metas comprometidas en el acuerdo internacional que representa la Agenda 2030.

[2] A partir de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública de 30 de noviembre de 2018, la Secretaría de Desarrollo Social se transformó en la Secretaría de Bienestar.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

1. DESCA, obligaciones del Estado Mexicano y su presupuesto

El Siglo XXI se caracteriza por el desarrollo de lo que se ha dado en llamar la "Sociedad del Conocimiento" y la "Globalización Económica". Ambos desarrollos confluyeron en la capacidad de la economía mundial para generar riqueza, aunque al mismo tiempo, propiciaron pobreza y exclusión social a niveles nunca vistos en el orden mundial. Las brechas de conocimiento, tecnológicas, económicas y sociales se ahondaron con lo cual millones de personas vieran deterioradas sus condiciones de vida y, por lo tanto, su acceso a los Derechos Humanos (DH).

Como ha señalado la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), los derechos definen el conjunto de condiciones que toda persona necesita para acceder a una vida digna a lo largo de todo su ciclo de vida. Lo que implica la construcción de un entorno económico, social y político para ello que debe estar garantizado por el Estado; esto es, por el conjunto de instituciones y leyes que regulan la convivencia social. De manera que "Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de las constituciones de los Estados, los tratados internacionales, las leyes, códigos y reglamentos".[3]

Los Derechos Humanos son demandas justificadas por su importancia ética, que se fundamentan en el reconocimiento de que todos los seres humanos tienen derechos que les deben garantizar una vida digna. Para ello, se han considerado tres bienes máximos: la vida, la libertad y la seguridad social. De este modo, frente a la ampliación de brechas económicas, sociales y políticas, los DH son la alternativa para mitigar la desigualdad, promover una ciudadanía plena y fomentar la justicia social.

Los Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales (en adelante, DESCA), se caracterizan por ser derechos orientados al bienestar, con la obligación del Estado de hacerlos realidad. En esta idea, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales se refieren entre otras cosas, a la salud, la educación, la vivienda, el trabajo, la seguridad social, un medio ambiente sano y la participación en la vida cultural de la comunidad y regularmente se encuentran establecidos en diversas legislaciones nacionales, así como en declaraciones y pactos internacionales.

De ahí que en sociedades democráticas se reconocen normativamente estos derechos, comprometiendo al Estado a dirigir recursos suficientes para la implementación de acciones concretas que permitan hacerlos realidad. Cada uno de estos derechos implican el diseño e instrumentación de soluciones que, de manera progresiva, deberán cubrir el amplio espectro de situaciones que limitan el acceso a los bienes y servicios públicos relacionados con estos.

[3] Gutiérrez, A. (2016). *Estudio sobre Presupuesto y Derechos Humanos*. CNDH – UNAM – Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED). Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/ Especiales/Presupuesto- Publico-DH.pdf

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

1.1. DESCA: su contenido y obligaciones según el marco normativo

De acuerdo con la CNDH (2015), los DESCA se relacionan con el trabajo, la seguridad social, la vida en familia, la participación en la vida cultural, el acceso a la vivienda, la alimentación, el agua, la atención a la salud, la educación y el disfrute de un medio ambiente sano. En su conjunto todos ellos "[…] constituyen Mínimos de Existencia que buscan satisfacer necesidades elementales de las personas para alcanzar el máximo nivel posible de vida digna en los ámbitos de la salud, la educación, el trabajo, la seguridad social, la vida en familia, el disfrute de un medio ambiente sano".[4]

Los DESCA parten de la concepción general de garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado a través de los derechos a la alimentación, vivienda, agua y saneamiento y medio ambiente sano; considerando los componentes siguientes:

Figura 1.
DESCA y sus componentes

De este modo, los DESCA contemplan 10 condicionantes para acceder a una vida digna lo que obliga al Estado a generar las políticas que garanticen el acceso de cada persona a las mejores oportunidades de: alimentación, vivienda, agua y saneamiento, salud, educación, trabajo y seguridad social, protección social, protección a la familia, cultura y un medio ambiente sano.

Como señala el Estudio sobre Presupuesto y Derechos Humanos,[5] la reforma al artículo primero constitucional puso en el centro del quehacer público a los Derechos Humanos y significó un cambio sustantivo en las obligaciones y responsabilidades del Estado mexicano.

[4] CNDH. (2015). ¿Sabías que también son tus derechos? Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Disponible en: http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/cartilla-tus-Derechos-DESCA.pdf
[5] Gutiérrez, A. (2016). *Estudio sobre Presupuesto y Derechos Humanos*, *op. cit.*, p. 7.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Los cambios constitucionales al artículo 1.º definen que:

> "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". [6]

Las modificaciones realizadas tienen una perspectiva conceptual e histórica diferente a las de las garantías individuales e implica una nueva manera de guiar la acción pública (Yanes, 2016). El tercer párrafo enuncia por primera vez los principios de los Derechos Humanos —la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad—; además de mencionar las obligaciones para todas las autoridades públicos en el ámbito de sus competencias, aclarando así quiénes son los sujetos obligados y ante qué autoridad es posible reclamar la realización, protección y reparación de violaciones de los derechos; sin embargo, aún están en construcción los medios para exigir el cumplimiento de los derechos.[7]

Esta reforma constitucional sentó las bases para la adecuación del marco normativo, institucional y presupuestal del ejercicio de gobierno que reconoce a los derechos humanos al más alto nivel. De manera implícita, la reforma constitucional exige una nueva forma de diseñar y ejecutar la acción gubernamental al establecer como prioridad el enfoque de derechos y, en el caso de los DESCA, plantea el reto de atender las nuevas necesidades y obligaciones —ahora exigibles y universales— bajo un marco institucional que necesita adaptarse a esta nueva realidad.

De este modo, la reforma constitucional incorpora principios como el de *pro persona*, de progresividad, máximo uso de recursos disponibles y prohibición de regresión; se establece la obligación de promover, proteger, respetar y garantizar el acceso a los DH. La promoción de los DH implica que el Estado debe difundirlos y crear una nueva cultura cívica y social basada en estos derechos; la obligación de proteger conlleva el deber del Estado de asegurar que ninguna autoridad o particular viole derecho humano alguno; la obligación de respetar exige que las autoridades no tomen acciones que limiten o vulneren los derechos o el acceso a ellos y su cumplimiento inmediato y, la obligación de garantizar establece el deber del Estado para crear las condiciones en las que se

[6] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
[7] CNDH – UNAM – PUED (2016). *Estudio sobre Presupuesto Público y Derechos Humanos*, 2016; *Ensayos sobre Presupuesto Público y Derechos Humanos*. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/Informes_Especiales

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

cumplan efectivamente los derechos, con el fin de que los ciudadanos puedan acceder y disfrutar de ellos.[8]

En lo que toca a los DESCA, la Constitución Política los hace explícitos a lo largo del Capítulo I Título 1.º, así como en el artículo 123, salud, alimentación, vivienda, agua y saneamiento, medio ambiente sano, educación, trabajo digno y socialmente útil, seguridad social, protección a la familia y acceso a la cultura. En el cuadro 1, se presenta en resumen las obligaciones normativas que establece la Carta Magna en esta materia:

Cuadro 1.
Obligaciones del Estado Mexicano en materia de DESCA

DESCA	Marco Normativo		Obligación del Estado según DESCA
	Convenciones Internacionales (instrumento marco)	**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**	
Derecho a un nivel de vida adecuado, donde se incluyen los derechos a la alimentación y a la protección contra el hambre, a una vivienda adecuada, al agua y al saneamiento y a un medio ambiente sano.	Declaración Universal de Derechos Humanos	**Artículo 4.º:** Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.	El Estado ***garantizará*** el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado ***impulsará y organizará*** las actividades inherentes a la materia, por sí y con la participación de los sectores social y privado, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo en materia de vivienda, agua y medio ambiente.
Derecho a la salud, el cual se refiere al derecho a acceder a instalaciones, bienes y servicios adecuados relacionados con la salud, a condiciones laborales y ambientales saludables y a la protección contra las enfermedades epidémicas.		**Artículo 4.º :** Toda persona tiene derecho a la protección de la salud.	De acuerdo con la Ley General de Salud, define las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud. Su objetivo es ***proporcionar*** servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de estos, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios y a los factores que condicionen y causen daños a la salud, con especial interés en la promoción, implementación e impulso de acciones de atención integrada de carácter preventivo, acorde con la edad, sexo y factores de riesgo de las personas.
Derecho a la educación, que incluye el derecho a la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y media superior.	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social	**Artículo 3.º :** Toda persona tiene derecho a recibir educación.	El Estado ***impartirá*** educación prescolar, primaria, secundaria y media superior. Estos niveles serán obligatorios. El Estado ***garantizará*** la calidad de la educación obligatoria (…) [garantizando] el máximo logro de aprendizaje de los educandos. Toda la educación que el Estado imparta ***será*** gratuita. El Estado ***promoverá y atenderá*** todos los tipos y modalidades educativos – incluyendo la educación inicial y a la educación superior – necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura. Para **garantizar la prestación de servicios educativos de calidad**, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, que coordinará el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
Derechos laborales, que comprenden la libertad de elegir un trabajo, los derechos a percibir un		**Artículo 5.º :** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.	El Estado ***promoverá*** la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. Define el esquema de fijación de salario mínimo a partir de una comisión nacional integrada por

[8] Gutiérrez, A. (2016). *Estudio sobre Presupuesto y Derechos Humanos*, *op. cit.*, p. 7.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

DESCA	Marco Normativo		Obligación del Estado según DESCA
	Convenciones Internacionales (instrumento marco)	**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**	
salario digno, al disfrute del tiempo libre, a la seguridad y la higiene en el trabajo, a afiliarse a sindicatos y a la huelga.	Declaración sobre el Derecho al Desarrollo Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". Carta de la Organización de los Estados Americanos	Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial. **Artículo 123:** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley.	representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno. ***Obliga*** a los patrones a observar los preceptos legales sobre higiene y seguridad, a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores. La Constitución también ***prevé*** que el patrón debe otorgar los servicios de seguridad social conforme a bases mínimas que cubran: a) Accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte. b) El derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley, en caso de accidente. a) Condiciones mínimas que garanticen la protección y cuidado de las mujeres trabajadores durante el embarazo y en el período de lactancia. b) Asistencia médica y medicinas para los familiares de los trabajadores. c) Beneficios para los trabajadores y sus familias en materia vacacional y apoyos en tiendas económicas. d) Apoyo a los trabajadores para acceder a espacios habitacionales baratas y a esquemas de financiamiento para la reparación, construcción y adquisición de vivienda.
Derecho a la seguridad social y a la protección social, que consiste en el derecho a la cobertura de la seguridad social, a los servicios de asistencia y a la adecuada protección en caso de desempleo, enfermedad, vejez o falta de medios de subsistencia en circunstancias que escapen al control de la persona.		En la constitución este derecho se encuentra asociado al derecho del trabajo y al derecho a la salud (artículo 4.° y artículo 123).	En la constitución este derecho se encuentra asociado al derecho del trabajo y al derecho a la salud.
Derecho a la protección de la familia y la asistencia a ésta, que comprende los derechos a formar una familia mediante el libre consentimiento de los cónyuges, la protección de la maternidad, la paternidad, los hijos y las hijas.		**Artículo 4.° :** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.	Según la Ley de Asistencia Social, la ***rectoría*** de la asistencia social pública y privada corresponde al Estado, el cual, en forma prioritaria, ***proporcionará*** servicios asistenciales encaminados al desarrollo integral de la familia, entendida como la célula de la sociedad que provee a sus miembros de los elementos que requieren en las diversas circunstancias de su desarrollo, y también a apoyar, en su formación y subsistencia, a individuos con carencias familiares esenciales no superables en forma autónoma.
Derechos culturales, que se refieren al derecho a participar en la vida cultural y a compartir los adelantos científicos y beneficiarse de ellos.		**Artículo 4.° :** Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales.	El Estado ***promoverá*** los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural. Corresponde a las instituciones del Estado establecer políticas públicas, crear medios institucionales, usar y mantener infraestructura física y aplicar recursos financieros, materiales y humanos para hacer efectivo el ejercicio de los

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

DESCA	Marco Normativo		Obligación del Estado según DESCA
	Convenciones Internacionales (instrumento marco)	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
			derechos culturales (Ley General de Cultura y Derechos Culturales)
Derechos ambientales, comprenden tanto el derecho a vivir en un medio ambiente sano, como a contar con servicios públicos básicos indispensables para el desarrollo y bienestar de las personas.		**Artículo 4.º :** Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.	Es Estado **garantizará** el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambientar generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de los dispuesto por la ley. El Estado ***garantizará*** este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Fuente: elaboración propia con información de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e Instrumentos Internacionales.

De la identificación de las obligaciones que establece el marco normativo, se pueden observar aspectos que determinan la efectividad y la garantía de los DESCA:

- El modelo para la provisión de los bienes y servicios asociados a los DESCA entraña una definición más amplia sobre la función del Estado, para lo cual no hay un modelo único: existe un modelo de intervención pública "pura" en donde el Estado toma la alternativa de generar servicios sin la participación de ningún otro agente. Otro modelo es el de intervención mixta (público-privada), en el que se contempla un esquema de participación estatal, privada y social. Por último, un modelo privado donde el Estado asume una posición solo de regulador.

- De la lectura de los preceptos constitucionales, aquellos DESCA que implican la provisión de bienes y servicios específicos, no le corresponde al Estado mexicano una acción monopólica, también intervienen como proveedores el sector social y el sector privado.

- Por otra parte, existe la percepción de que los DESCA implican la entrega de bienes y servicios sin una contraprestación. Sin embargo, los organismos internacionales y la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación han avanzado en la interpretación del contenido de los DH y la determinación de la obligación del Estado en estas materias. Por ejemplo, el derecho a la vivienda no implica que el Estado debe entregar en propiedad el inmueble; simplemente le corresponde promover las condiciones que garanticen la accesibilidad de un lugar donde habitar.[9]

- De acuerdo con el texto constitucional, los DESCA son derechos universales que toda la población debe tener, sin embargo, en la práctica y en términos de las políticas y estrategias públicas, existe una acción implícita diferenciada en la que se reconocen grupos prioritarios de atención a segmentos de la población que por sus condiciones no pueden acceder a los DESCA por sus propios medios.

[9] Mac-Gregor, E. F., Ochoa, J. L. C., y Steiner, C. (eds.). (2014). *Derechos humanos en la constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Como se puede observar, los DESCA son obligaciones de cumplimiento progresivo que sin embargo se encuentran limitadas por restricciones presupuestales lo que plantea un reto mayor en su observancia y realización. La reforma constitucional de 2011 debía llevar a que la política hacendaria considerara nuevos elementos para la definición del presupuesto desde el enfoque de derechos, de manera que se diseñaran políticas, programas, acciones y presupuestos específicos que propiciaran el acceso a toda la gama de derechos, en este caso, que imponen una obligación "de hacer" del Estado como son particularmente los DESCA.

En principio, en el marco del sistema nacional de planeación democrática, las líneas generales de gobierno y los programas sectoriales que se desprenden y que ejecutaran las diferentes Secretarías y dependencias de la administración pública federal no necesariamente asumen el enfoque de derechos humanos. Desde el Plan Nacional de Desarrollo se debería establecer como prioridad garantizar el goce de los DH. Los programas sectoriales —que están acotados a una problemática específica— igualmente deberían de reconocer explícitamente en sus proyectos, acciones, presupuestos y su alineación con los DH.

Por su naturaleza, los DESCA se asocian al entramado institucional de Desarrollo Social como eje rector y articulador de la acción pública, aunque dada la estructura del aparato administrativo de la Administración Pública, hay una división de funciones que tienen su propio marco de actuación. No obstante, cabe señalar que la Ley General de Desarrollo Social de enero de 2004, plantea la obligación de:

> "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 6.º 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 1.º señala que:

> "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).

Pese a lo anterior no ha sido posible generalizar e introducir plenamente en la gestión pública la lógica de programar, planificar y presupuestar en torno al enfoque de derechos humanos, así como tampoco se ha concretado un diálogo entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, ni entre este y la evaluación institucional desde la óptica de los DH. Bajo el marco constitucional y de la Ley General de Desarrollo Social el presupuesto necesita asumirse "como un medio para lograr un fin: que la población alcance el pleno goce de los Derechos Humanos" (Yanes, 2016).

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

A la complejidad de armonizar el quehacer gubernamental con el enfoque de derechos humanos, se agregan las coyunturas de cambio gubernamental sexenal que provocan modificaciones recurrentes de las políticas y programas públicos según las prioridades, diagnósticos y soluciones propuestas por la administración en turno, y, por supuesto, la disponibilidad de presupuesto que cada gobierno decida otorgar.

No obstante, si bien es cierto que para atender las causas y problemas que entrañan obstáculos para el acceso efectivo a los DESCA no hay soluciones únicas e inequívocas, también es cierto que la heterogeneidad y diferencia entre estrategias y programas gubernamentales para resolver este tipo de problemas dinamita los posibles resultados afectando la realización de los DH. Aquí tiene espacial importancia la agenda construida en el ámbito internacional respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que se posicionan como un instrumento base para diseñar acciones contundentes y de largo plazo en materia de DESCA, fuera de los vaivenes políticos.

1.2. DESCA y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

En los últimos decenios el mundo ha sido testigo de la globalización económica, así como de la mejoría de algunos indicadores de crecimiento y desarrollo. Por ejemplo, el PIB per cápita en países de ingresos bajos y medios aumentó más del doble en términos reales desde 1990 hasta superada la primera década del siglo XXI. En ese período, la esperanza de vida en los países en desarrollo pasó de 63.2 años a 68.6 años; no obstante, más de 1,200 millones de personas continúan bajo condiciones de pobreza extrema. Diversos estudios confluyen en que el 1 por ciento de la población más rica del planeta posee cerca del 40 por ciento de los activos mundiales, mientras que la mitad más pobre no tiene más de un 1 por ciento.

Durante el siglo XXI se agudizó la desigualdad de ingreso, los países muestran una mayor brecha que la que existía hace 20 años. El mundo es hoy más desigual que en cualquier otro periodo desde la Segunda Guerra Mundial lo que pone en peligro el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Este fenómeno detuvo el progreso en el acceso a la educación, la salud, la nutrición y ha limitado las oportunidades y el acceso a recursos económicos, sociales y políticos para una buena parte de la población. Por lo anterior, organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial expresaron su preocupación por la ampliación de la brecha de desigualdad en el mundo.

Los Objetivos del Desarrollo Sostenible tienen como antecedente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que orientaron a los países miembros de la Organización de Naciones Unidas en la lucha mundial contra la pobreza y la desigualdad durante el periodo 2000 a 2015. En septiembre del año 2000 se celebró, en la ciudad de Nueva York, la Cumbre del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). 189 países, entre ellos México, se comprometieron con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Figura 2.
Compromisos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Los ODM plantearon "atender las necesidades humanas más apremiantes y los derechos fundamentales que todos los seres humanos deberían disfrutar". Posteriormente, luego de una evaluación de los resultados, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en junio de 2012 (Río+20), se dio inicio a los trabajos para definir la agenda de desarrollo que guiaría la actuación de todo el sistema de Naciones Unidas para el periodo 2016-2030.

La Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible aprobó la Agenda para el Desarrollo Sostenible y dio a conocer el documento: "Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible"; la Agenda fue adoptada por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas comprometiendo a los firmantes con los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) cuyo propósito es poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático sin que nadie quede atrás para el 2030. Para la ONU se trata de una oportunidad para seguir promoviendo la inclusión y la equidad en un marco de derechos, al tiempo que se crea más ciudadanía.[10]

El Desarrollo Sostenible se define como aquel que genera capacidades para atender las necesidades presentes, sin comprometer las capacidades que se necesitarán en el futuro y contempla: el crecimiento de la economía, la inclusión social y la protección al medio ambiente, como los componentes de toda estrategia de desarrollo que garantice el bienestar de las personas.

La Agenda 2030 que tiene como obligación alcanzar los ODS implica: erradicar la pobreza y reducir las desigualdades mejorando el nivel de vida de la población a través

[10] Disponible en http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/

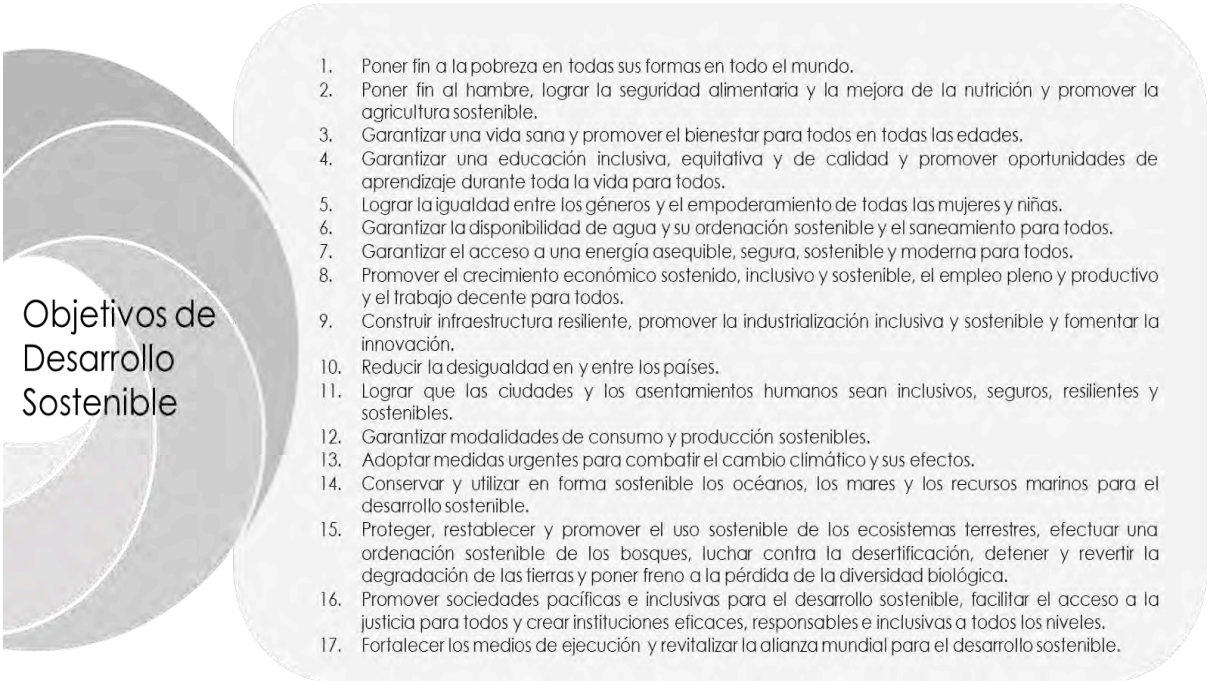
DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

del desarrollo social equitativo e inclusivo, vinculado a la protección de los ecosistemas y los recursos naturales. La Agenda de Desarrollo Sostenible plantea como propósitos buscar:

- **Dignidad:** acabar con la pobreza y luchar contra las desigualdades.
- **Personas:** garantizar una vida sana, el conocimiento y la inclusión de las mujeres y la niñez.
- **Prosperidad:** desarrollar una economía sólida, inclusiva y transformadora.
- **Planeta:** proteger nuestros ecosistemas para todas las sociedades y para las generaciones futuras.
- **Justicia:** promover sociedades seguras y pacíficas e instituciones sólidas.
- **Asociación:** catalizar la solidaridad mundial para el desarrollo sostenible.

Por su parte, los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible definidos son:



México participó en la definición de la Agenda 2030 y presentó propuestas para incorporar los principios de igualdad, inclusión social y económica, e impulsar que la universalidad, sustentabilidad y los derechos humanos fuesen los ejes rectores de la Agenda. El país también promovió la adopción de un enfoque multidimensional de la pobreza que, además de considerar el ingreso de las personas, tomara en cuenta su acceso efectivo a otros derechos básicos como la alimentación, educación, salud, seguridad social y servicios básicos en la vivienda. En lo que corresponde a los Derechos Sociales el compromiso central asumido por México es: abatir la pobreza y reducir la desigualdad.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

La participación internacional de México se vincula directamente con su compromiso con los Derechos Humanos establecido en el artículo 1.º constitucional y permite fortalecer los compromisos internos con la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Los objetivos mundiales de desarrollo compartidos por México exigen de una reflexión social amplia y objetiva a fin de definir una ruta que permita continuar atendiendo las problemáticas que se enfrentan y alcanzar objetivos como la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad, un medio ambiente sano, un crecimiento generador de empleo (compatible con la sostenibilidad ambiental), un desarrollo regional y urbano equilibrado y un fortalecimiento de la infraestructura y de la planta productiva que garantice el desarrollo de mediano y largo plazo.

En consonancia con lo que ha expresado Amina J. Mohammed, Vicesecretaria General de las Naciones Unidas, los ODS constituyen "mecanismos apropiados que permitirán a la población y a sus dirigentes de forma conjunta, participar en la búsqueda de consensos sociales y disminuir las brechas".

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), presentados por la Organización de las Naciones Unidas en 2015, tienen una conexión amplia con los DESCA, en tanto que fijan una agenda específica de acciones[11] para resolver los problemas públicos que limitan la satisfacción de las necesidades más elementales de la población, definidas por los derechos humanos.[12]

Esto significa que los preceptos legales que dan contenido a los DESCA encuentran en los ODS un plan estratégico "actualizado" que, por una parte, describe condiciones causales existentes que restringen alguna de las esferas de los derechos humanos, mientras que, por otro lado, pone énfasis en las políticas gubernamentales necesarias para revertir los efectos negativos que esto atrae a la población en la vulneración de sus derechos.

Al igual que los derechos humanos, el diseño de los ODS presenta una fuerte interrelación. Esto implica la existencia de un encadenamiento de políticas públicas y acciones conjuntas en todos los ámbitos que tocan dichos objetivos, que de no ser atendidas todas estas, no será posible lograr el propósito de un futuro sostenible para todos.

El Cuadro 2 presenta la conexión entre DESCA y ODS en dos dimensiones: directa y transversal. En la vinculación directa se identifican derechos cuya realización atiende al cumplimiento de alguno de los ODS. En este caso, por ejemplo, el derecho a un nivel de

[11] De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (2015). "los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) son el plan maestro para conseguir un futuro sostenible para todos. Se interrelacionan entre sí e incorporan los desafíos globales a los que nos enfrentamos día a día, como la pobreza, la desigualdad, el clima, la degradación ambiental, la prosperidad, y la paz y la justicia. Para no dejar a nadie atrás, es importante cumplir cada uno de estos objetivos al 2030".

[12] Los DESCA son los derechos humanos tendientes a satisfacer las necesidades elementales de las personas para alcanzar el máximo nivel posible de vida digna desde los ámbitos de la salud, la educación, el trabajo, la seguridad social, la vida en familia y el disfrute de un medio ambiente sano, entre otros. *¿Sabías que éstos también son tus derechos…?* CNDH. Disponible en http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/cartilla-tus-Derechos-DESCA.pdf

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

vida adecuado, el cual incluye los derechos a la alimentación y a la protección contra el hambre, a una vivienda adecuada, al agua y al saneamiento y a un medio ambiente sano, contribuye directamente al logro de los objetivos siguientes:

- Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo;
- Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible;
- Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos, y
- Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Asimismo, el Derecho a la educación, que incluye el derecho a la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y media superior, contribuye directamente al cumplimiento del:

> Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante la vida para todos.

Del mismo modo ambos derechos (a un nivel de vida adecuado y a la educación) se encuentran relacionados con el logro de objetivos más generales como lo son:

- Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países;
- Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenible;
- Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos;
- Objetivo 16: Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas, y
- Objetivo 17: Revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Por ende, se puede afirmar que en este caso existe una contribución que impacta positivamente a otros objetivos de manera indirecta con un efecto transversal.

En esta identificación de relaciones y tipo de impacto o vinculación es importante señalar que derechos como el de la protección de la familia y la asistencia a ésta, que comprende los derechos a formar una familia mediante el libre consentimiento de los cónyuges, la protección de la maternidad, la paternidad, los hijos y las hijas y, los derechos culturales, que se refieren al derecho a participar en la vida cultural y a compartir los adelantos científicos y beneficiarse de ellos no tienen una relación directa con los ODS pero sus efectos tienen una incidencia positiva en el logro de los objetivos más generales con un impacto transversal.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Cuadro 2.

DESCA y su vinculación con los Objetivos del Desarrollo Sostenibles

Derechos Económicos, Sociales Culturales y Ambientales (DESCA)	Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)	
	Vinculación Directa	**Vinculación Transversal**
1. **Derecho a un nivel de vida adecuado,** donde se incluyen los derechos a la alimentación y a la protección contra el hambre, a una vivienda adecuada, al agua y al saneamiento y a un medio ambiente sano.	**Objetivo 1:** Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.	**Objetivo 5:** Lograr la igualdad entre géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
	Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.	
	Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.	
	Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.	**Objetivo 7:** Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
2. **Derecho a la salud**, el cual se refiere al derecho a acceder a instalaciones, bienes y servicios adecuados relacionados con la salud, a condiciones laborales y ambientales saludables y a la protección contra las enfermedades epidémicas.	**Objetivo 3:** Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.	
	Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.	**Objetivo 9:** industria, innovación e infraestructuras.
3. **Derecho a la educación**, que incluye el derecho a la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y media superior.	**Objetivo 4:** Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante la vida para todos.	
4. **Derechos laborales**, que comprenden la libertad de elegir un trabajo, los derechos a percibir un salario digno, al disfrute del tiempo libre, a la seguridad y la higiene en el trabajo, a afiliarse a sindicatos y a la huelga.	**Objetivo 8:** Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.	**Objetivo 10:** Reducir la desigualdad en y entre los países.
5. **Derecho a la seguridad social y a la protección social**, que consiste en el derecho a la cobertura de la seguridad social, a los servicios de asistencia y a la adecuada protección en caso de desempleo, enfermedad, vejez o falta de medios de subsistencia en circunstancias que escapen al control de la persona.	**Objetivo 1:** Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.	
	Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.	**Objetivo 12:** Garantizar modalidades de consumo y producción sostenible.
6. **Derecho a la protección de la familia y la asistencia a ésta**, que comprende los derechos a formar una familia mediante el libre consentimiento de los cónyuges, la protección de la maternidad, la paternidad, los hijos y las hijas.		**Objetivo 13:** Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
7. **Derechos culturales**, que se refieren al derecho a participar en la vida cultural y a compartir los adelantos científicos y beneficiarse de ellos.		
8. **Derechos ambientales**, comprenden tanto el derecho a vivir en un medio ambiente sano, como a contar con servicios públicos básicos indispensables para el desarrollo y bienestar de las personas.	**Objetivo 13:** Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.	**Objetivo 16:** Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas.
	Objetivo 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.	
	Objetivo 15: Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.	**Objetivo 17:** Revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Fuente: elaboración propia con información de la Organización de las Naciones Unidas (2018). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/ y Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2015). *Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)*. Disponible en http://appweb. cndh.org.mx/biblioteca/archivos/ pdfs/cartilla-tus-Derechos-DESCA.pdf

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

1.3. Política Social y su vinculación con los DESCA

La búsqueda de sociedades cohesionadas e integradas actualmente adquiere una centralidad mayor ante un contexto de agudización de la pobreza y de la desigualdad que se convirtieron en fenómenos generalizados. La evaluación desfavorable de las políticas públicas —en especial de la política social— y la percepción ciudadana de una movilidad social limitada obliga a buscar alternativas de intervención pública.

De acuerdo con Cordera (2008), "este reclamo social se vuelve político y se orienta hacia el Estado, única fuente de recepción que puede dar lugar a iniciativas de mediano y largo plazo con posibilidades de construir una plataforma de derechos fundamentales en México". Para el Estado la concreción de los derechos y la atención de la problemática social mexicana representan un desafío político. Primero por lo que algunos derechos representan para su estabilidad y legitimidad como los derechos políticos y civiles; en segundo lugar porque otros derechos dependen de la ejecución de políticas públicas: el acceso al agua potable, la energía, la vivienda, el trabajo, la salud, la educación, por ejemplo, son derechos que deben estar al alcance de toda la población pero que en muchos casos se convirtieron en bienes comercializables excluyendo a parte de ésta, por lo que su dotación universal se convierte en responsabilidad del Estado para evitar que sectores importantes de la sociedad no puedan acceder a ellos.

Las sociedades europeas en la posguerra construyeron el Estado de Bienestar como paradigma del Estado Social que pudo atender demandas básicas para mejorar y garantizar condiciones de vida superiores a las del pasado a su población. Ello marcó nuevos alcances de la política social, pero que solo fueron logrados en condiciones de desarrollo económico y una mejor distribución del ingreso. En los países de menor desarrollo y con una clara tendencia a favorecer la concentración de la riqueza prevalecieron condiciones graves de exclusión social, aunque el discurso a favor de la justicia social, la igualdad y a lucha contra la pobreza cruzaron todas las propuestas políticas estableciendo compromisos sociales con la población.

En México, durante los años ochenta las políticas sociales fueron transformadas bajo la concepción de que el crecimiento económico era la única vía eficiente para reducir y acabar con la pobreza y, a la larga, también para mejorar la distribución del ingreso y de la riqueza. Así, las nuevas políticas sociales se diseñaron con visiones de temporalidad y bajo el principio de que no debían convertirse en incentivos perversos que afectaran la actitud de los beneficiados para valerse por sí mismos y su voluntad para insertarse en el mercado.

En el contexto de un ambiente insuficiente de crecimiento económico, inflación, de elevación de tasas de interés a nivel mundial y frente a la crisis de deuda de los países latinoamericanos, se instrumentaron reformas en las políticas económicas , restringiendo el gasto e inversión pública que condujeron a un replanteamiento de los enfoques y políticas sociales asistenciales y de apoyos contributivos destinados a disminuir en forma sustancial

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

la pobreza y la desigualdad, sobre todo en los países en desarrollo, se diseñaron nuevas políticas para reducir la pobreza y garantizar mínimos de bienestar para grupos vulnerables con enfoques de focalización, eficiencia y eficacia en la asignación de recursos públicos, incluyendo nuevos mecanismos de evaluación de su administración y de sus resultados.

Las reformas en las políticas sociales con ese nuevo enfoque de focalización, limitadas en sus alcances por las restricciones de financiamiento público, paradójicamente significaron incrementos sustanciales en recursos humanos y estructuras de la administración pública para determinar e identificar a los individuos que reúnen las condiciones previamente definidas como carencias fundamentales que limitan sus capacidades para aprovechar las oportunidades del mercado y valerse por sí mismos. En no pocos casos las carencias se definieron con pisos de nutrición, salud, educación, vestimenta y vivienda realmente elementales, ello con la argumentación de que las nuevas políticas sociales con enfoque de focalización deberían impedir que los beneficiarios cayesen en la trampa de la pobreza o generar beneficios para el "polizón". Para ponerlo en términos de Fernando Filgueira, "La focalización [...] es en rigor una operación mínima orientada a casos extremos, no un dispositivo robusto de un Estado de bienestar".

Sin embargo, las limitaciones e insuficientes resultados de las políticas sociales que acompañaron a las reformas iniciadas en los años ochenta, el proceso de globalización y acelerado cambio tecnológico de los últimos 25 años, que están impactando las condiciones laborales de creación de empleo digno y han exacerbado la desigualdad económica y social, han dado lugar al surgimiento de una nueva visión del sentido de la política social y de las políticas públicas, reivindicando en primer lugar los derechos universales: derechos humanos o derechos fundamentales, o si se quiere, derechos sociales básicos (alimentación adecuada, educación de calidad, protección frente riesgos, atención a la salud, vivienda digna e incluso el derecho la cultura y el esparcimiento).

Esto ha conducido a una revisión de los mecanismos que inciden en la cohesión social, de modo que se han adquirido compromisos gubernamentales a nivel internacional para atender los problemas generados por la exclusión social, el daño al medio ambiente y el rezago en el cumplimiento de los derechos humanos. En el marco de la Organización de las Naciones Unidas, su mayor expresión fue el impulso dado por un grupo de países a la construcción de enfoques de política pública basados en la lucha contra el cambio climático, la promoción de la equidad social y el cumplimiento de los derechos humanos.

Una característica de los DESCA y de los ODS es que tocan el centro de la política social al plantear como objetivos superar una serie de problemáticas económicas, sociales, culturales y ambientales que inciden en las condiciones de vida de la población. De este modo, la erradicación de la pobreza y la desigualdad son propósitos compartidos en los que el papel del Estado y de las políticas públicas juegan un papel fundamental. Como lo apunta, Clarisa Hardy (2008: 90), "los desafíos actuales [en materia social] no se agotan únicamente en la lucha contra la pobreza, ni se resuelven en el debate tradicional sobre equidad distributiva. Lo que está en juego en las políticas sociales actuales es la seguridad

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

en un entorno muy incierto y es la igualdad al interior de sociedades que deben convivir con diversidades que, lejos de ser aceptadas, pasan a ser causales de inequidades, segregación y exclusión".

El Derecho al Desarrollo empezó a plantearse como un reclamo universal y a partir de la posguerra la Protección Social y la presencia activa del Estado se consideraron como un derecho colectivo e individual no sólo adquirido, sino también exigible. Derechos, Desarrollo y Democracia se erigieron como el trípode que da sustento a la sociedad moderna. Siguiendo a Cordera, "el derecho al desarrollo se nutre de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, los 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".[13] Los DESCA son parte indisoluble de las demandas de la ciudadanía jurídica y política que se reivindica e igualmente implican el logro de objetivos y metas cuyo cumplimiento depende de las capacidades de las economías y de los Estados para concretarlos y garantizar su sostenibilidad.

La justicia social también atañe al derecho al desarrollo y es un derecho ciudadano fundamental cuya realización es (debería ser) una prioridad para los Estados. En este sentido, erradicar la pobreza y promover la igualdad en todas sus formas es un objetivo compartido por sociedades y Estados, lo que deviene en una exigencia a la política y a la política pública para orientar sus acciones a la consecución de los derechos humanos, particularmente los que requieren del compromiso y acción gubernamental.

De este modo, cobra importancia uno de los elementos fundamentales de los derechos humanos, el universalismo entendido como principios de cobertura universal, estándares de calidad garantizados para todos; de usufructo universal, con un conjunto limitado de prestaciones llamadas esenciales. El universalismo define políticas para todas las personas, y tiene como objetivo trascender las limitaciones de los enfoques contributivo y de focalización de las políticas sociales para abatir la desigualdad y con ello también la pobreza. La perspectiva universalista de la política y de los programas sociales lleva a considerar que la intervención pública debe buscar reducir las distancias entre la riqueza extrema y la pobreza extrema. Poner la igualdad en el centro favorece la cohesión social y genera mejores condiciones para el desarrollo de un sentido de pertenencia e identidad social.

En este ámbito de responsabilidades del Estado, la política social se desarrolla y plantea nuevos retos de "hacer" por lo que las políticas públicas van ampliando su campo de acción, pero también se enfrentan a la necesidad de atender demandas diversas que generan competencia entre los distintos actores y grupos sociales por ver reflejadas sus demandas en programas de gobierno y, por lo tanto, en los presupuestos públicos.

[13] Cordera, R. (2016). "La cuestión social como eje ordenador de los derechos humanos", en *Ensayos sobre presupuesto y derechos humanos*. CNDH – UNAM – Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED). Disponible en: http://www.cndh.org.mx/ sites/all/doc/Informes/Especiales/Ensayo-Presupueto-Publico-DH.pdf

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

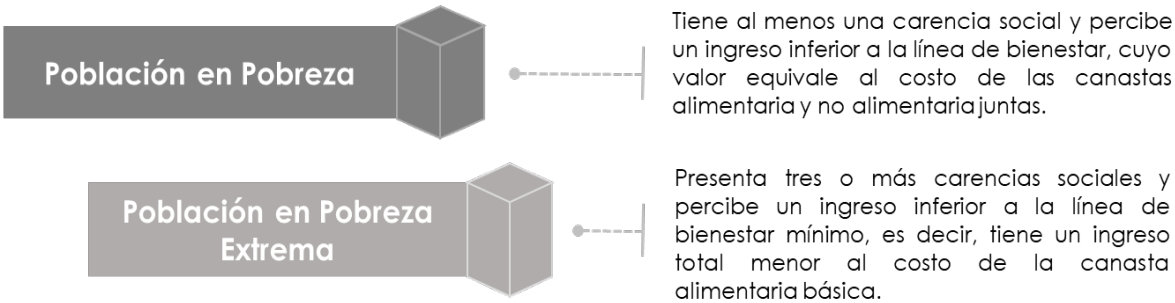
Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

La política social implica la instrumentación de un conjunto de acciones que tienen como finalidad eliminar las barreras que limitan el desarrollo pleno de la vida de la población. Bajo esta idea la política social está dirigida a toda la población, pero particularmente busca incidir en aquellos segmentos de la población que padecen serias limitaciones para desarrollar sus capacidades, que generalmente habitan en un entorno nada favorable para su desarrollo como persona, familia o grupo social. La política social también se encuentra vinculada a los conceptos de ciudadanía y Estado y ahora a los derechos humanos al incorporarse estos al discurso político.

La Ley General de Desarrollo Social es el marco normativo que reglamenta lo establecido en la constitución en materia de política social, en esta se establece la obligación de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social, la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los tres órdenes de gobierno y la definición de una Política Nacional de Desarrollo Social.

La Ley General define en su artículo 6 que: son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación.

Un punto central que orienta las acciones de la política social tiene que ver con la definición de la pobreza. En México, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), impulsaron a definición multicausal y multidimensional de este fenómeno de la pobreza que asume que:



La población en situación de pobreza multidimensional es:
Aquella cuyos ingresos sean insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y que padece carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores:

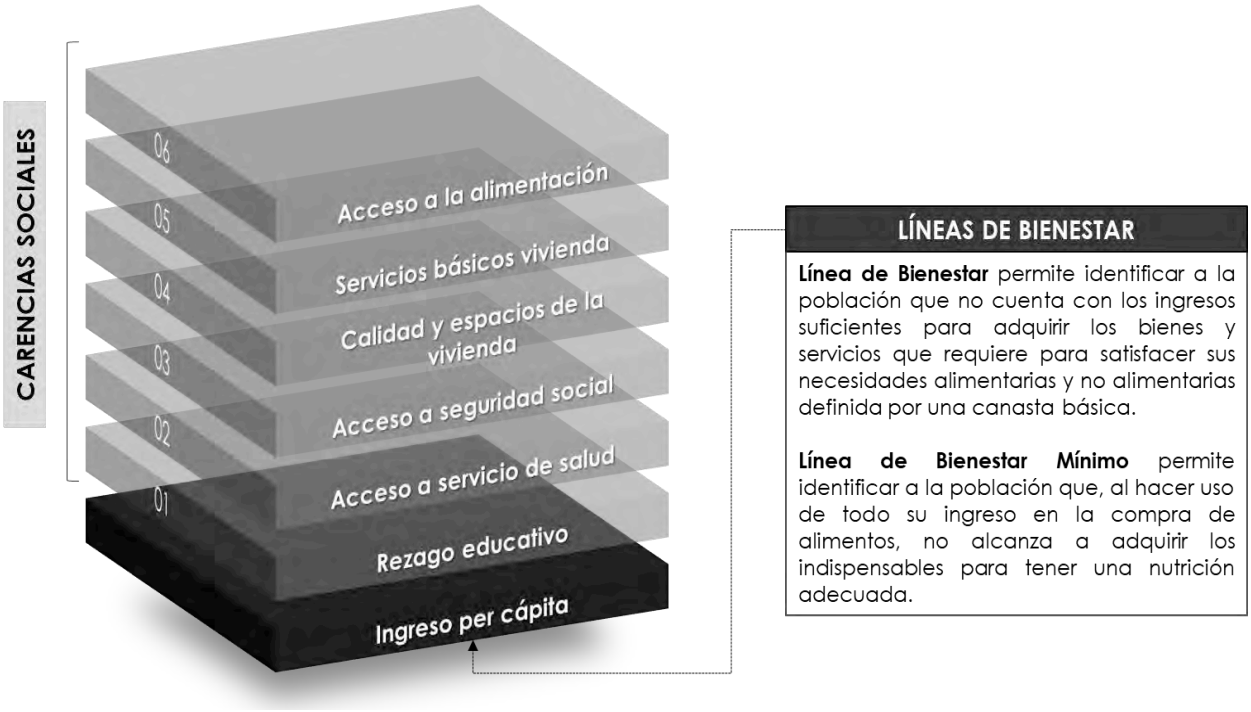
1) Rezago educativo.
2) Acceso a los servicios de salud.
3) Acceso a la seguridad social.
4) Calidad y espacios de la vivienda.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

5) Servicios básicos en la vivienda.
6) Acceso a la alimentación.

De este modo los parámetros para medir la dimensión de la pobreza consideran el ingreso corriente per cápita y seis tipos de carencias sociales. El primero se mide a través de las Líneas de Bienestar, donde:



En lo que se refiere a las Carencias Sociales, se toma en cuenta:

1. El Rezago educativo promedio del hogar.
   - Población de 3 a 15 años que no cuenta con la educación secundaria terminada y no asiste a la escuela.
   - Población nacida antes de 1981 que no cuenta con educación primaria.
   - Población nacida a partir de 1982 que no cuenta con la educación secundaria.

2. La Carencia por accesos a los servicios de salud.
   - Población no afiliada o inscrita para recibir servicios de salud por parte del Seguro Popular, y que tampoco es derechohabiente de alguna institución de seguridad social (IMSS, ISSSTE, Sector Salud, etcétera).

3. La Carencia por acceso a la seguridad social.
   - Población ocupada y asalariada que no recibe por parte de su trabajo las prestaciones de servicios médicos, incapacidad con goce de sueldo y SAR o AFORE.
   - Población ocupada y no asalariada que no recibe como prestación laboral o por contratación propia servicios médicos por parte de una institución pública de Seguridad Social y SAR o AFORE.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

- Población sin acceso a la seguridad social por alguno de los primeros dos criterios, que no goce de alguna jubilación o pensión, ni sea familiar directo de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social.
- Población de 65 años o más que no dispone de acceso a la seguridad social por alguno de los criterios anteriores ni es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores.

4. La Carencia por calidad y espacios de la vivienda.
   - El material de la mayor parte de los pisos es tierra.
   - El material de la mayor parte del techo es lámina de cartón o desechos.
   - El material de la mayor parte de los muros es embarro o bajareque; carrizo, bambú o palma; lámina de cartón, metálica o de asbesto; o material de desecho.
   - Con hacinamiento (Más de 2.5 personas por cuarto).

5. La Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.
   - El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa, o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante.
   - No disponen de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta.
   - No disponen de energía eléctrica.

6. La Carencia por acceso a la alimentación.
   - Población en hogares con un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

Como se puede apreciar ingreso y carencias sociales determinan condiciones de pobreza y son objetivos de política social, los cuales se encuentran estrechamente vinculados a los ODS y a los DESCA. En México, de acuerdo con el CONEVAL, en 2016 el número de carencias promedio de la población en situación de pobreza fue de 2.2; asimismo, el promedio de carencias sociales de la población en situación de pobreza extrema fue 3.5. En ese año:

1. El rezago educativo se ubicó en 17.4% de la población.
2. La carencia por acceso a los servicios de salud fue de 15.5%.
3. La carencia por acceso a la seguridad social se ubicó en 55.8%.
4. La carencia por calidad y espacios de la vivienda fue de 12.0%.
5. La carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda en 2016 fue de 19.3%.
6. La carencia por acceso a la alimentación fue de 20.1%.

Por lo que se refiere al nivel de ingreso:

- El porcentaje de la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo fue de 17.5% (21.4 millones de personas).
- El porcentaje de la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar fue de 50.6% (62.0 millones dze personas).

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Para el CONEVAL los resultados de la medición multidimensional de la pobreza del periodo 2008-2016 registran avances, pero las carencias por acceso a la seguridad social y a la alimentación todavía son altas. De igual modo, la evolución del ingreso de los hogares no presenta mejoras sustantivas ni permanentes lo que afecta la calidad de vida y el bienestar de las familias y de sus integrantes. De igual modo, el Consejo señala que "hay grupos de población cuyo ejercicio de derechos se encuentra sistemáticamente comprometido. La población indígena enfrenta brechas en todos los casos en que se compara con población no indígena; lo mismo pasa con otros grupos sociales como las mujeres, la población joven y las personas con alguna discapacidad, quienes encuentran mayores obstáculos para acceder a los mismos beneficios que sus contrapartes".[14] Esto ejemplifica la necesidad de fortalecer el acceso a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y ello requiere de definiciones y acciones explícitas gubernamentales e incluso de la congruencia y continuidad de una política social de Estado.

La garantía del pleno acceso a los DESCA, así como el compromiso y logro de los ODS deben ser la guía de la política y de la política social e incluso de la económica para cumplir con el mandato constitucional. Ello requiere de una reorientación de la acción pública para poner en el centro el enfoque de derechos y encaminar hacia ese fin la política y práctica presupuestal.

En la actualidad la Agenda 2030 que contempla los ODS es una guía para avanzar en una política universal que consolide el acceso a los derechos humanos, particularmente los DESCA. Asimismo, el objetivo de proveer y garantizar estos derechos se cruza directamente con los propósitos de toda política social, de modo que esta última, su concepción y diseño como política pública, expresa tanto el compromiso gubernamental como los alcances de la acción pública para el logro de los ODS y el acceso pleno a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

En el caso mexicano es importante recordar que el proceso presupuestal debe recoger las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo de cada administración federal, así como los lineamientos de los Programas Sectoriales y Especiales para dar congruencia al proceso de planeación —programación— presupuestación. Así el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 planteó hacer de México "una sociedad de derechos, en donde todos tengan acceso efectivo a los derechos que otorga la Constitución [...] considerando al ciudadano como un agente de cambio, protagonista de su propia superación".

Con el objetivo general de "Llevar a México a su máximo potencial" se establecieron cinco metas nacionales: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global. A ello se sumaron tres estrategias transversales: Democratizar la productividad, Gobierno cercano y moderno y, Perspectiva de género.

[14] Ver: https://coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-y-Derechos-Sociales-en-Mexico.aspx

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

En este caso, la propuesta de "Un México Incluyente" orientaba la acción del Estado hacia garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social. Para ello se propuso hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales de todos los mexicanos, a través del acceso a:

- Servicios básicos
- Agua potable
- Drenaje y saneamiento
- Electricidad
- Seguridad social
- Educación
- Alimentación y vivienda digna

Como plan de acción se propuso garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población a través de:

- Erradicar el hambre y asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.
- Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva.
- Garantizar y acreditar fehacientemente la identidad de las personas.

Por su parte, "Un México con Educación de Calidad" propuso implementar políticas de estado que garanticen el derecho a la educación de calidad para todos los mexicanos, para fortalecer la articulación entre niveles educativos y vincularlos con el quehacer científico, el desarrollo tecnológico y el sector productivo, con el fin de generar un capital humano de calidad que detone la innovación nacional. De este modo, a partir del PND se desprendieron el Programa Sectorial y el Programa Nacional de Desarrollo Social.

El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 a cargo de la SEDESOL[15] señaló que "si bien la política de desarrollo social es un esfuerzo integral y coordinado de los tres órdenes de gobierno, la Secretaría de Desarrollo Social, sus órganos desconcentrados y entidades sectorizadas, son parte fundamental en la definición de acciones que buscan abatir la pobreza, el rezago y las desigualdades sociales".

Desde esta introducción, la secretaría apuntó que la pobreza y el rezago social eran los retos de la política de desarrollo social, de ahí que se propusiera desarrollar una política de nueva generación con un enfoque de derechos sociales que se complementara con una mayor inclusión productiva de la población, un enfoque de ciclo de vida de la persona, un desarrollo incluyente y libre de discriminación, un componente activo de participación social, a través de la organización comunitaria, una mejor coordinación institucional que evitara la duplicidad de programas y recursos, elevara su impacto social e incrementara la concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno.

[15] Secretaría de Desarrollo Social. *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018*. Publicado en la página: www.SEDESOL.gob.mx. Consulta realizada en diciembre de 2018.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

El objetivo central de la política de desarrollo social de nueva generación fue hacer efectivo el ejercicio y disfrute de los derechos sociales a través del acceso de las y los mexicanos a la alimentación, a la educación, a la salud, a la seguridad social, a los servicios básicos, a la vivienda digna, al disfrute de un medio ambiente sustentable y sano, al trabajo y a la no discriminación. La responsabilidad de garantizar los derechos sociales previstos en la Constitución recayó "en el entramado de dependencias, entidades, normas, programas y presupuestos de la Administración Pública vinculada con aquéllos". Los objetivos definidos fueron:

- **Objetivo 1.** Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación.
- **Objetivo 2.** Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social.
- **Objetivo 3.** Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza.
- **Objetivo 4.** Construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas.
- **Objetivo 5.** Fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social.
- **Objetivo 6.** Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos.

Por su parte y con un carácter transversal, el Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018[16] se trató de una propuesta transversal del Ejecutivo Federal en la que participaron la Secretaría de Desarrollo Social, la de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la de Educación Pública, la de Salud, la de Hacienda y Crédito Público, la de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y, la de Economía.

Este Programa Nacional de Desarrollo Social señaló que "la Política Nacional de Desarrollo Social debe orientar los esfuerzos gubernamentales a la reducción de las carencias sociales y la mejora del ingreso, para que la población pueda ejercer efectivamente cada uno de los derechos que están consagrados en la Constitución".

Para ello el Programa contempló seis objetivos:

- **Objetivo 1.** Garantizar el acceso a una alimentación adecuada a las personas en condición de pobreza.
- **Objetivo 2.** Mejorar el acceso y permanencia en los servicios educativos, así como impulsar la inclusión y equidad educativa.

[16] Secretaría de Desarrollo Social. *Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018*. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343093&fecha=30/04/2014

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

- **Objetivo 3.** Avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal que garantice la cobertura, el acceso efectivo y la calidad de los servicios de salud.
- **Objetivo 4**. Incrementar el acceso de la población a la seguridad social, independientemente de la condición económica o social de las personas.
- **Objetivo 5.** Mejorar la dotación de servicios básicos, la calidad y los espacios de la vivienda de las personas en situación de pobreza.
- **Objetivo 6.** Mejorar los ingresos y fortalecer las aptitudes productivas de las personas en situación de pobreza, vinculando oportunidades del mercado local, nacional y global.

Como se puede observar, hay un mandato constitucional que busca ser cumplido a través de los objetivos y lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo que, a su vez, se traduce en un Programa Sectorial y un Programa Nacional orientados a la promoción de desarrollo social. Bajo estos programas se articuló el quehacer público en la materia y ello implicó acciones que por su propia naturaleza impactaban en los DESCA, en el acceso a los derechos humanos y en el logro de los ODM y ODS.

Bajo los objetivos, estrategias y líneas de acción del PND y de los programas sectorial y nacional de desarrollo social, se pueden asociar programas presupuestarios y gasto público específico orientados al cumplimiento de los objetivos sociales trazados. Pero a final de cuentas, es el presupuesto el que da operatividad a la acción del estado y es el que permite atender las prioridades en esta materia. En este caso, el presente estudio da cuenta del gasto de SEDESOL, tomando en cuenta que es la entidad pública rectora de la función de la política social y es quien en los últimos años ha realizado un esfuerzo por consolidar la coordinación y transversalidad del gasto social.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

2. Marco programático presupuestal asociado con los DESCA

En el marco del proceso de planeación-programación-presupuestación, este último tiene un proceso de ejecución muy particular que ha ido evolucionando con la finalidad de fortalecer y supervisar de mejor manera el ejercicio del gasto. De este modo, a la identificación de prioridades y acciones gubernamentales se agrega la necesidad de organizar la ejecución del gasto de manera que se pueda cumplir con los objetivos de gobierno.

En su origen el sistema de presupuestación adoptó la metodología del Presupuesto por Programas con el que se definían funciones y subfunciones gubernamentales que se alineaban con la misión de las dependencias y entidades y se diseñaban programas a los que se fijaban metas y costos (1976). Posteriormente, en 1996, se adoptó un presupuesto orientado a resultados con la Nueva Estructura Programática que incorporó un conjunto de técnicas de gestión a fin de vincular el proceso presupuestario con la eficiencia, efectividad y calidad en la prestación de los bienes y servicios públicos.

A partir de 2003, dio inicio un proceso de sistematización y modernización del proceso presupuestario (Proceso Integral de Programación y Presupuesto - PIPP), el cual buscó la adopción de un nuevo sistema informático en línea, que abarcara de manera integral las etapas del ciclo presupuestario y mejorar las categorías programáticas, así como la selección de metas e indicadores presupuestarios. Finalmente, el Presupuesto basado en Resultados (PbR)/Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) surge con la aprobación en 2006 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) incorporando a nivel de ley principios específicos que rigen la planeación, programación y evaluación del gasto público federal.

La organización del Presupuesto de Egresos de la Federación se encuentra determinada por ley y conforme a una estructura que considera una serie de categorías, elementos y acciones que a su vez permiten identificar el tipo de gasto comprometido por grandes funciones y programas.

La **Estructura Programática**[17] se define como el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente a través de:[18]

- **Categorías:** Comprenden la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa;
- **Elementos:** Comprenden la misión, los objetivos y las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable. Lo anterior en congruencia con el PND y con los programas sectoriales, y
- **Acciones:** Aquellas que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia y cualquier forma de discriminación de género.

[17] Ver: Artículo 2.°, fracción XXII de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, LFPRH.
[18] SHCP (2017). *Estructura Programática para emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2018*. Disponible en https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF/2018/estructura_programatica/1_EstructurasProgramaticasparaPPEF2018.pdf

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

La Estructura Programática facilita la vinculación de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Sectoriales y Especiales de las dependencias federales con la programación de acciones y ejercicio de recursos de los ejecutores del gasto. Esta metodología conlleva la identificación de indicadores de desempeño de los programas con sus correspondientes metas anuales a nivel de dependencia federal y unidades responsables, lo cual forma parte del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que es la metodología establecida por la ley para evaluar los resultados de cada programa gubernamental y programa presupuestario.

El Presupuesto de Egresos se ordena conforme a la clasificación funcional y programática, la cual agrupa a las previsiones de gasto con base en las actividades que legalmente les corresponden a los ejecutores de gasto y de acuerdo con los resultados que se proponen alcanzar, en términos de funciones, programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas.

De acuerdo con el artículo 24.° del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH), la Estructura Programática, conforme a la clasificación funcional y programática, se compone de las siguientes categorías:

- **Función y subfunción:** Identifican y organizan las actividades que realizan los ejecutores de gasto en la consecución de los fines y objetivos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al clasificador emitido en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG);
- **Programa (para efectos presupuestarios):** Identifica los programas que establecen las dependencias y entidades para el cumplimiento de sus funciones, políticas y objetivos institucionales, conforme a sus atribuciones;
- **Actividad Institucional:** Identifica las acciones de los ejecutores de gasto, vinculando estas con las atribuciones legales respectivas, en congruencia con las categorías de las funciones y los programas que les corresponden, y
- **Proyecto:** Establece las acciones que implican asignaciones presupuestarias para programas y proyectos de inversión registrados en la Cartera de Inversión.

La SHCP señala que a partir de la aprobación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008) dio inicio un proceso de armonización de conceptos y registros contables que llevaron a la alineación de los presupuestos de todos los entes públicos del país (de los tres órdenes gobierno) y con ello se facilitó el registro, el seguimiento y la fiscalización del gasto y los ingresos de todos los entes públicos.

Desde la elaboración del presupuesto 2012, la Estructura Programática del Sector Público Federal adoptó la Clasificación Funcional del Gasto con la cual el gasto programable se agrupa en tres finalidades: Gobierno, Desarrollo Social y Desarrollo Económico; en 24 funciones y en 101 subfunciones. Asimismo, los Programas Presupuestarios (Pp) se clasifican según una clave presupuestal que los identifica como gasta en actividades específicas. A continuación, se describen los tipos de programas y sus características que integran el gasto programable del gobierno federal:

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Cuadro 3.

Clasificación y características de Programas Presupuestarios (Pp) del Gasto Programable

Programa Presupuestario	Características	Clave de Pp
Subsidios: Sector social y privado o entidades federativas y municipios		
Sujetos a Reglas de Operación	Definidos en el Presupuesto de Egresos y los que se incorporen en el ejercicio.	S
Otros Subsidios	Para otorgar subsidios no sujetos a reglas de operación, en su caso, se otorgan mediante convenios.	U
Desempeño de las Funciones		
Prestación de Servicios Públicos	Actividades del sector público, que realiza en forma directa, regular y continua, para satisfacer demandas de la sociedad, de interés general, atendiendo a las personas en sus diferentes esferas jurídicas, a través de las siguientes finalidades: i) Funciones de gobierno. ii) Funciones de desarrollo social. iii) Funciones de desarrollo económico.	E
Provisión de Bienes Públicos	Actividades que se realizan para crear, fabricar y/o elaborar bienes que son competencia del Sector Público.	B
Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	Actividades destinadas al desarrollo de programas y formulación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y sus estrategias, así como para diseñar la implantación y operación de los programas y dar seguimiento a su cumplimiento.	P
Promoción y fomento	Actividades destinadas a la promoción y fomento de los sectores social y económico.	F
Regulación y supervisión	Actividades destinadas a la reglamentación, verificación e inspección de las actividades económicas y de los agentes del sector privado, social y público.	G
Funciones de las Fuerzas Armadas	Actividades propias de las Fuerzas Armadas.	A
Específicos	Solamente actividades específicas, distintas a las demás modalidades.	R
Proyectos de Inversión	Proyectos de inversión sujetos a registro en la Cartera que integra y administra la Unidad de Inversiones de la SHCP.	K
Administrativos y de Apoyo		
Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional	Actividades de apoyo administrativo desarrolladas por las oficialías mayores o áreas homólogas.	M
Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	Actividades que realizan la función pública para el mejoramiento de la gestión, así como las de los órganos de control y auditoría.	O
Operaciones ajenas	Asignaciones de las entidades para el otorgamiento de préstamos al personal, sindicatos o a otras entidades públicas o privadas y demás erogaciones recuperables, así como las relacionadas con erogaciones que realizan las entidades por cuenta de terceros.	W
Compromisos de Gobierno Federal		
Obligaciones de cumplimiento de resoluciones jurisdiccionales	Obligaciones relacionadas con indemnizaciones y obligaciones que se derivan de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente.	L
Desastres Naturales	Actividades para la prevención y atención de desastres naturales.	N
Obligaciones de Gobierno Federal		
Pensiones y jubilaciones	Obligaciones de ley relacionadas con el pago de pensiones y jubilaciones.	J
Aportaciones a la seguridad social	Obligaciones de ley relacionadas con el pago de aportaciones a los ramos de seguro del IMSS y el servicio médico de las fuerzas armadas y de los pensionistas del ISSSTE.	T
Aportaciones a fondos de estabilización	Aportaciones previstas en la fracción IV del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	Y
Aportaciones a fondos de inversión y reestructura de pensiones	Aportaciones previstas en la fracción IV del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	Z
Programas de Gasto Federalizado		
Gasto Federalizado	Aportaciones federales realizadas a las entidades federativas y municipios a través del Ramo 33 y otras aportaciones en términos de las disposiciones aplicables, así como gasto federal reasignado a entidades federativas.	I

Fuente: SHCP. Manual de programación y presupuesto 2017.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

De acuerdo con el cuadro 3, es posible identificar los programas presupuestarios que corresponden al gasto programable[19] que, por su naturaleza, tienen una incidencia directa en la atención de necesidades de la población de aquellos que financian la operación del aparato gubernamental en actividades administrativas y de apoyo, así como los compromisos y obligaciones del gobierno federal. Esto es relevante en la medida en que esta clasificación permite cuantificar los recursos ejercidos en las actividades sustantivas para la provisión de bienes y servicios que sustentan el acceso a los DESCA. No obstante, en el proceso de programación y presupuestación de los últimos años, se ha modificado el número de Pp por lo que es importante tomar en cuenta esto para precisar el gasto público que se asigna a cada función de gobierno.

Evolución de la Estructura Programática 2008-2017

En esta trayectoria se observa que el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal 2008 consideraba 1,574 Programas Presupuestarios (Pp), los cuales fueron disminuyendo hasta llegar a 760 Pp en el ejercicio fiscal 2017. Esta reducción es resultado de fusiones, eliminaciones, resectorizaciones de Pp, así como de la fusión de dependencias, la desaparición y creación de ramos autónomos, administrativos, Entidades de Control Directo (ECD) y Empresas Productivas del Estado (EPE). El resultado fue que de 2008 a 2017 el número de Pp disminuyó en 51.7%.

Los Pp se clasifican en grupos, finalidades y modalidades. La clasificación vigente considera un total de 23 modalidades. El mayor número de Pp han sido clasificados bajo la modalidad "E" Prestación de Servicios Públicos. Esta modalidad agrupa Pp destinados a las actividades del sector público, que realiza en forma directa, regular y continua, para satisfacer demandas de la sociedad, de interés general a través de las finalidades:

i) Funciones de gobierno;
ii) Funciones de desarrollo social; de acuerdo con la SHCP, el gasto en esta función se destina a la "atención de los derechos para el desarrollo social, cultural y humano de la población, por ejemplo: educación, salud, seguridad social, suministro de agua potable, servicios de drenaje y alcantarillado, vivienda, servicios culturales y deportivos",[20] y
iii) Funciones de desarrollo económico.

En segundo lugar, se identifican los Pp de modalidad "K" Proyectos de Inversión, los cuales están sujetos a registro en la Cartera de Inversión que integra y administra la SHCP. Otras modalidades son la "S" Sujetos a Reglas de Operación y la modalidad "U" Otros Subsidios, que establecen lineamientos para su operación y otorgamiento de subsidios.

[19] De acuerdo con la SHCP, el gasto programable se refiere al "reparto de recursos o pagos destinados al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones, dependencias y entidades del gobierno federal, entre las que se considera a los Poderes de la Unión, los Órganos Autónomos, la Administración Pública Central, y las entidades de la Administración Pública Paraestatal sujetas a control presupuestario directo. Incluye también parte de los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios para el cumplimiento de los objetivos para los que se transfieren (Aportaciones Federales)".

[20] SHCP (s/f). *Manual de programación y presupuesto*. Anexo 2. Disponible en http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_16/anexo2_manual_pyp_2016.pdf

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 contempló 875 Pp, un aumento de 10 programas respecto a la Estructura Programática del presupuesto aprobado 2017. Como resultado, el número de Pp en la Estructura Programática para los Ramos Administrativos y ECD ascendió a 624 Pp, lo que representó un aumento de ocho programas respecto a la Estructura Programática del presupuesto aprobado en 2017.

- Por modalidad, los Pp se concentran en los **E,** Prestación de Servicios Públicos; los **K**, Proyectos de inversión; los **S,** Sujetos a reglas de operación; **U,** Otros subsidios y, P, Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. En 2017 estas modalidades concentraron 457 Pp, es decir, 60% de los Pp.

- Por tipo de Ramo y con recursos aprobados los Pp de los Ramos Administrativos son los de mayor número (511 y 67% del total), seguidos de los de los Ramos generales (75) y de los Ramos Autónomos (61). En conjunto representan 85% del total.

El Ramo es el elemento de la Estructura Programática más agregado de las previsiones de gasto que contempla el Presupuesto de Egresos de la Federación. Conforme a la Estructura Programática, el **Ramo 20. Desarrollo Social**, es el que corresponde a la **Secretaría de Desarrollo Social.** De acuerdo con la Estructura Programática:

> "el Ramo 20 tiene como finalidad contribuir a la construcción de una sociedad en la que todas las personas, sin importar su condición social, económica, étnica, física o de cualquier otra índole, tengan garantizado el cumplimiento de sus derechos sociales y puedan gozar de un nivel de vida digno, a través de la formulación y conducción de una política de desarrollo social que fomente la generación de capacidades, un entorno e ingreso decoroso, así como la participación y protección social, privilegiando la atención a los sectores sociales más desprotegidos". [21]

Los recursos asignados a este Ramo deben estar alineados y contribuir al logro de los objetivos sociales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Programa Sectorial respectivo y deben ser congruentes con la Función y finalidades de la Secretaría de Desarrollo Social.

Por ejemplo, en este caso, se consideran los recursos orientados a la "consolidación de una estrategia de atención alimentaria y nutricional, […] [al logro de] las metas Nacionales del PND: Meta 2 México Incluyente y Meta 4 México Próspero, a través de los Objetivos Sectoriales: 1. Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación; y 4. Construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas".[22]

Como se puede apreciar, este marco presupuestal:

- Acota el ejercicio de cada partida presupuestal a las funciones específicas que debe cumplir;

[21] SHCP. *Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2018*, junio de 2017.
[22] *Idem*.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

- Califica el tipo de ejercicio y reglas de ministración de los recursos por la vía de su modalidad;
- Determina el ámbito de acción de cada Ramo presupuestal;
- Orienta el gasto hacia el cumplimiento de funciones generales y objetivos de los programas sectoriales, especiales y del Plan Nacional de Desarrollo, y
- Permite establecer metas de cumplimiento y evaluar los resultados.

Asimismo, en el proceso de definición y aprobación del presupuesto intervienen diversos actores e intereses tanto del sector público, federal, estatal y municipal, como de los sectores privado y social. La demanda por recursos genera cada año "una verdadera disputa por la nación", de modo que el que haya sectores y actores ganadores depende de su peso político y de las prioridades hacendarias. En algunos casos, cuando los recursos se encuentran vinculados a sectores socialmente sensibles como educación y salud, el resultado mínimo esperado es que solamente se incrementen en función de la dinámica de la inflación. Por otra parte, otras partidas presupuestales importantes como las Pensiones y Jubilaciones o el Costo Financiero son consideradas como irreductibles, puesto que no pueden ser reducidas dado su impacto social la primera y, por las implicaciones financieras la segunda.

En lo que toca a los derechos económicos, sociales culturales y ambientales la identificación de su efectiva vinculación con el presupuesto no es tan sencilla; si bien se pueden identificar Ramos como el 11, Educación, y suponer que todo ese recurso por estar asignado a esa función realmente está encaminado a favorecer el acceso a la educación, también es cierto que no todos los recursos le llegan o impactan directamente a las personas o a sus condiciones de vida. Cada partida presupuestal debe pagar el costo operativo de la administración pública, además de que algunas de las acciones desplegadas si bien pueden ser necesarias solo impactan indirectamente el acceso al derecho.

Los DESCA tienen una complejidad especial en la medida en que requieren de una intervención gubernamental directa. La oferta de bienes y servicios públicos debe proveer de medios materiales para la concreción de los derechos. El caso de la educación y la salud son ejemplos de ello, pues una escuela o un hospital equipados y con personal docente y médico son inversión pública indispensable, necesaria, pero no suficiente.

Para garantizar que toda persona pueda acceder a ellos son necesarias también acciones gubernamentales que contribuyan a eliminar las barreras que enfrentan diferentes tipos de grupos de población para acceder a esa oferta de bienes y servicios públicos. Existe la escuela y la matrícula, ahora hay que favorecer que el alumno llegue a ella; en este caso el Estado otorga becas, transporte y, vía otros derechos, debe procurar que tenga buena salud y alimentación para que con todo ello la persona pueda acceder a su derecho a la educación de calidad.

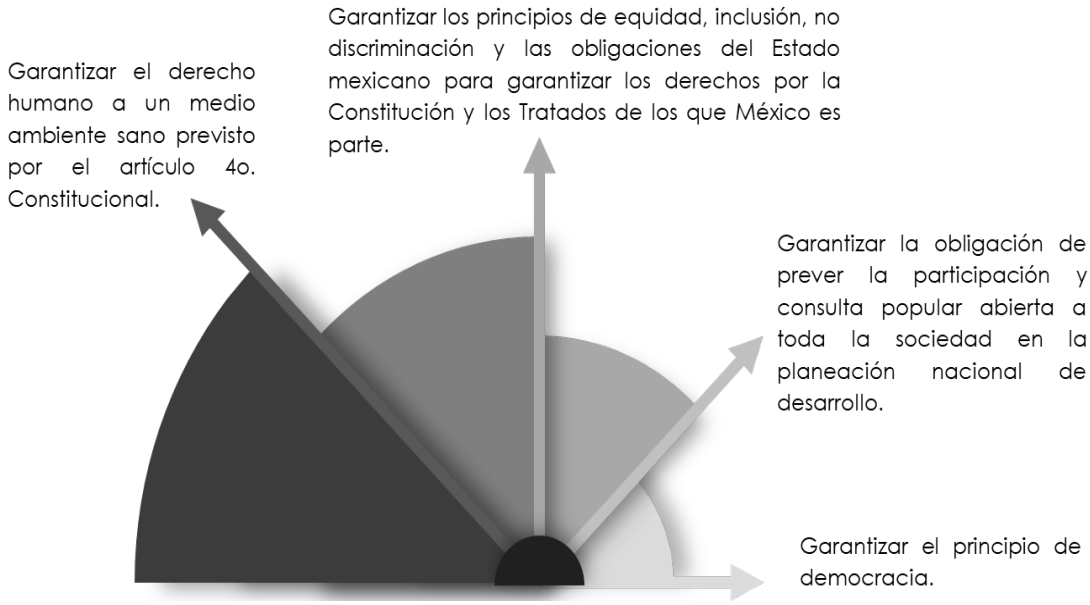
Ante esta complejidad y el impacto que tiene en el diseño de políticas, como en la determinación de su soporte presupuestal, cabe mencionar que un avance importante en materia del proceso de planeación, programación y presupuestación es el relativo a

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

las modificaciones que el gobierno federal promovió en 2017 para integrar en la Ley de Planeación los pilares fundamentales de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Además, los Criterios Generales de Política Económica para el Ejercicio Fiscal 2018 reconocieron los Objetivos del Desarrollo Sostenible y los vincularon con la intención de preservar en el Presupuesto aquellos programas sociales vinculados a los Derechos Humanos y evaluados por el CONEVAL. De este modo, en los documentos de planeación y de política económica se consideró:



2.1. Estructura del Gasto Público y DESCA

Como se planteó en el Estudio sobre Presupuesto y Derechos Humanos (2016), siguiendo la lógica de: Plan – Programa – Presupuesto, el ejercicio de gobierno pasa por la definición de acciones y recursos, particularmente recursos financieros con los que opera el gobierno. En este sentido, el gasto público es el instrumento indispensable para la ejecución de todo programa de gobierno.

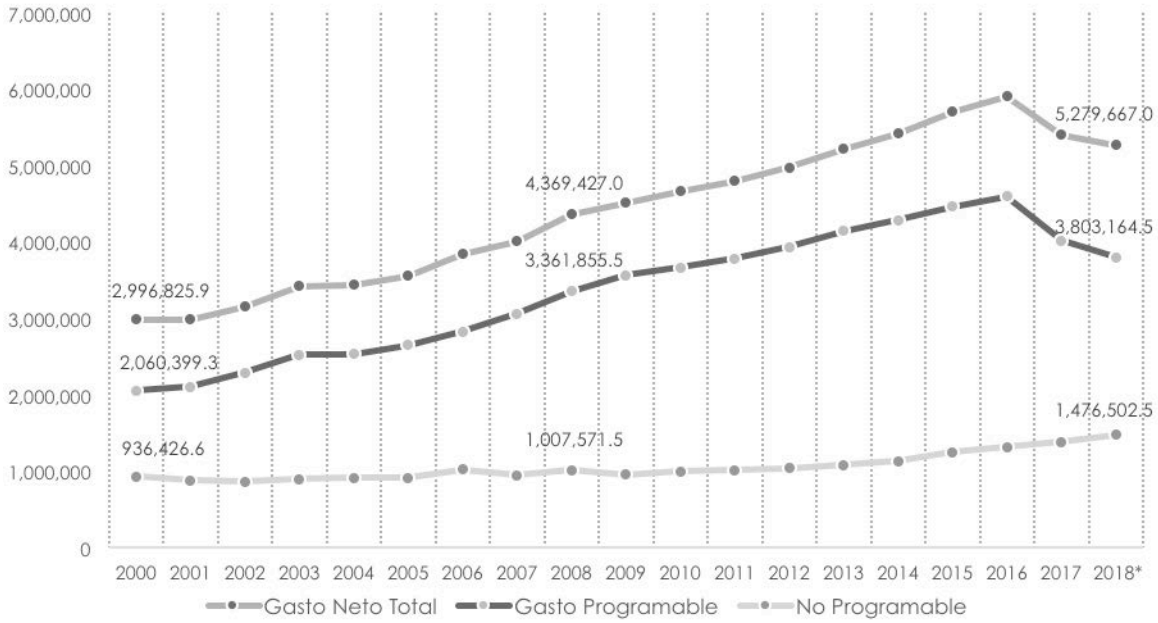
El Presupuesto de Egresos de la Federación es el instrumento que define en que puede gastar el Ejecutivo Federal; al mismo tiempo, refleja las prioridades de gobierno expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales y Especiales que se derivan de este. Los artículos 25.° y 26.° de la Constitución que ordenan la rectoría económica y la planeación nacional, así como la Ley de Planeación rigen la definición de las líneas generales de gobierno, las cuales deben ser recogidas por el presupuesto que cada año elabora el Ejecutivo y aprueba la Cámara de Diputados.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Este proceso, si bien está regulado, encierra varias rigideces y la continua presión de los sectores y grupos beneficiarios del gasto público. No obstante, la SHCP ha mantenido el control del presupuesto y ha establecido tanto su organización como las reglas para su liberación y ejecución. Al mismo tiempo, la relevancia del gasto ha llevado a hacer un seguimiento de su evolución que parte de la definición del "tope de ingresos" y "techo presupuestal" y que se modifica conforme evolucionan la economía y los ingresos públicos.

Gráfica 1.
Evolución del Gasto Neto Total, Gasto Programable y Gasto No Programable
(millones de pesos 2018)



Fuente: elaboración propia con información de la SHCP.
Nota: * corresponde al presupuesto aprobado en 2018.

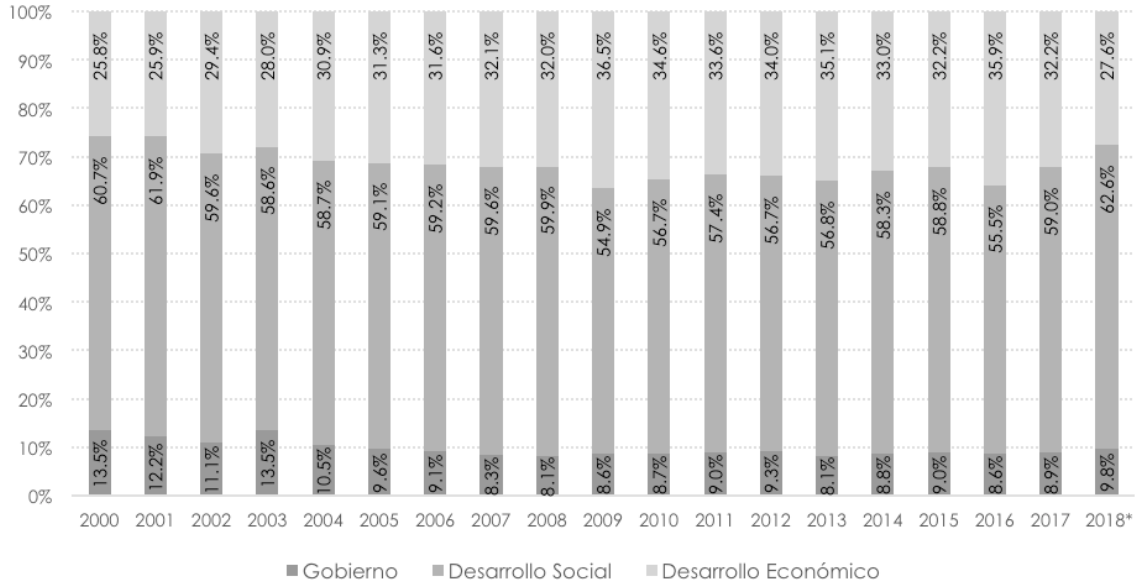
La gráfica 1 permite apreciar la evolución del gasto total y de sus componentes, su dinámica de crecimiento y como el gasto programable, es decir, aquél vinculado con los programas de gobierno, es el de mayor peso. Este gasto es que le permite al gobierno operar sus acciones y cumplir con sus obligaciones constitucionales. Es por la vía de este gasto programable donde se financian las acciones que impactan la provisión de bienes y servicios públicos que se deben traducir en el ejercicio pleno de los DESCA.

Por su parte, la gráfica 2 permite apreciar la composición del gasto por sus tres grandes funciones: gobierno, desarrollo social y desarrollo económico. Salta a la vista como la función desarrollo social es la de mayor peso pues es la que engloba sobre todo acciones educativas, de salud y de seguridad social. Se trata de programas y acciones más cercanamente asociadas a los DESCA, de ahí que sea relevante su peso que en 2018 alcanzó su mayor porcentaje dentro del gasto programable (62.6%).

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

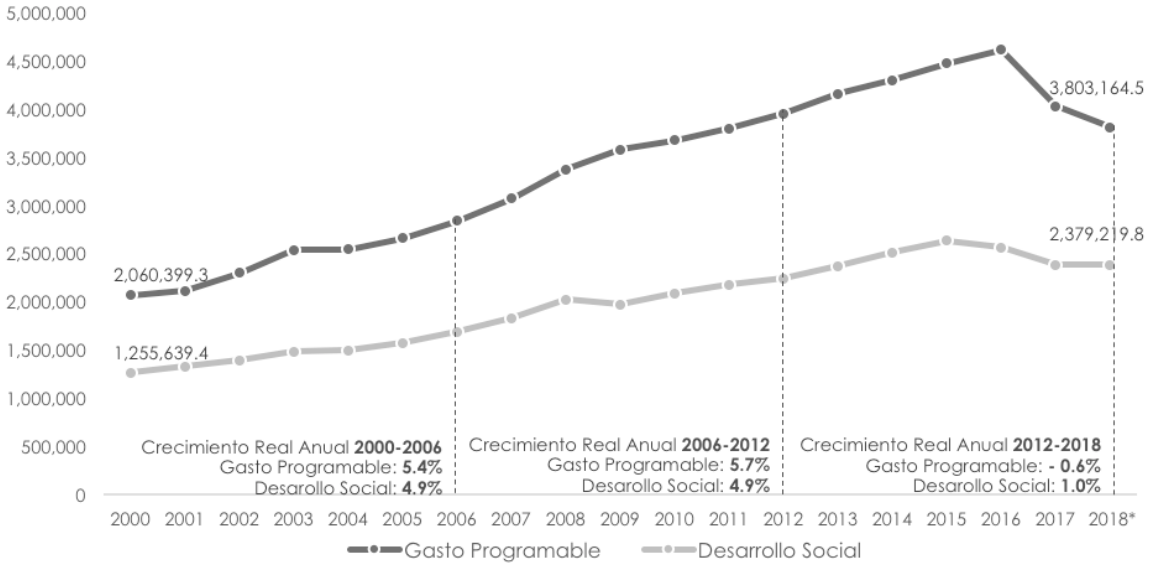
Gráfica 2.
Gasto Programable por clasificación funcional, 2000-2018
(estructura porcentual)



Fuente: elaboración propia con información de la SHCP.
Nota: * corresponde al presupuesto aprobado en 2018.

Siguiendo esta idea, la gráfica 3 expresa la evolución del gasto programable y del gasto en desarrollo social. Sin duda destaca el peso que este último tiene y la manera en que su comportamiento está limitado por la ampliación o reducción del gasto programable.

Gráfica 3.
Evolución del Gasto Programable y Gasto en Desarrollo Social* (millones de pesos 2018)



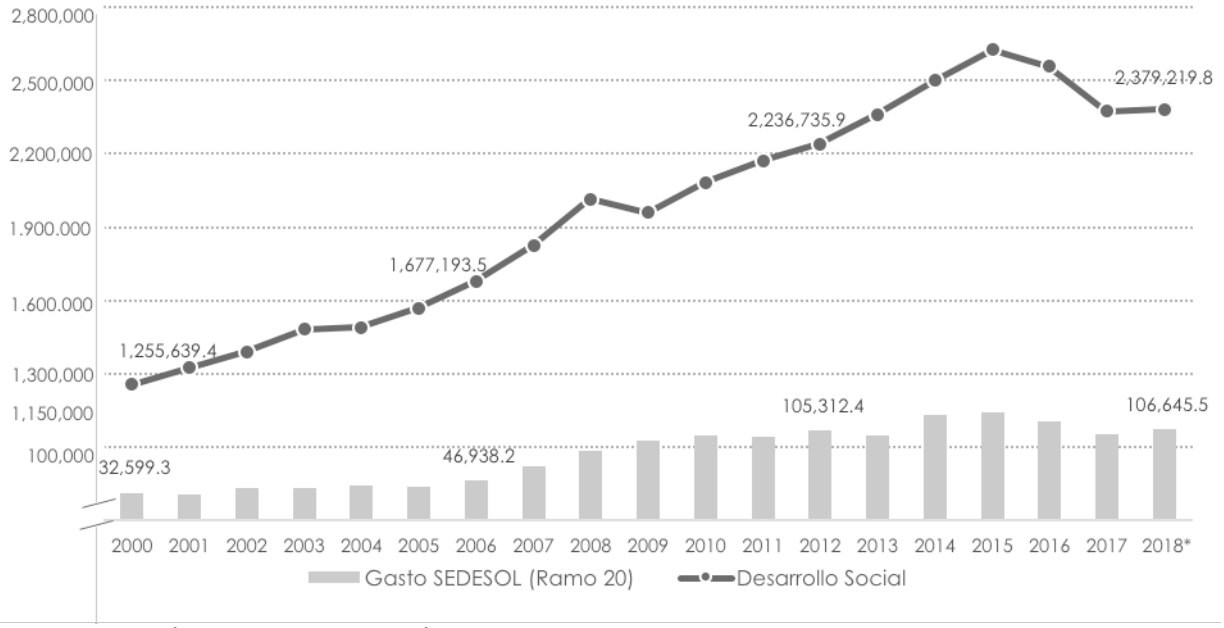
Fuente: elaboración propia con información de la SHCP.
Nota: * corresponde al presupuesto aprobado en 2018.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Otro dato relevante que nos permite apreciar la Gráfica 4 sobre la evolución del gasto en desarrollo social es que, dentro de este gasto, el de la Secretaría de Desarrollo Social no tiene tanta relevancia pese a ser la responsable de la conducción de la política de desarrollo social.

Gráfica 4.
Evolución del Gasto en Desarrollo Social vs. Gasto SEDESOL (Ramo 20)
(millones de pesos 2018)



Fuente: elaboración propia con información de la SHCP.
Nota: * corresponde al presupuesto aprobado en 2018.

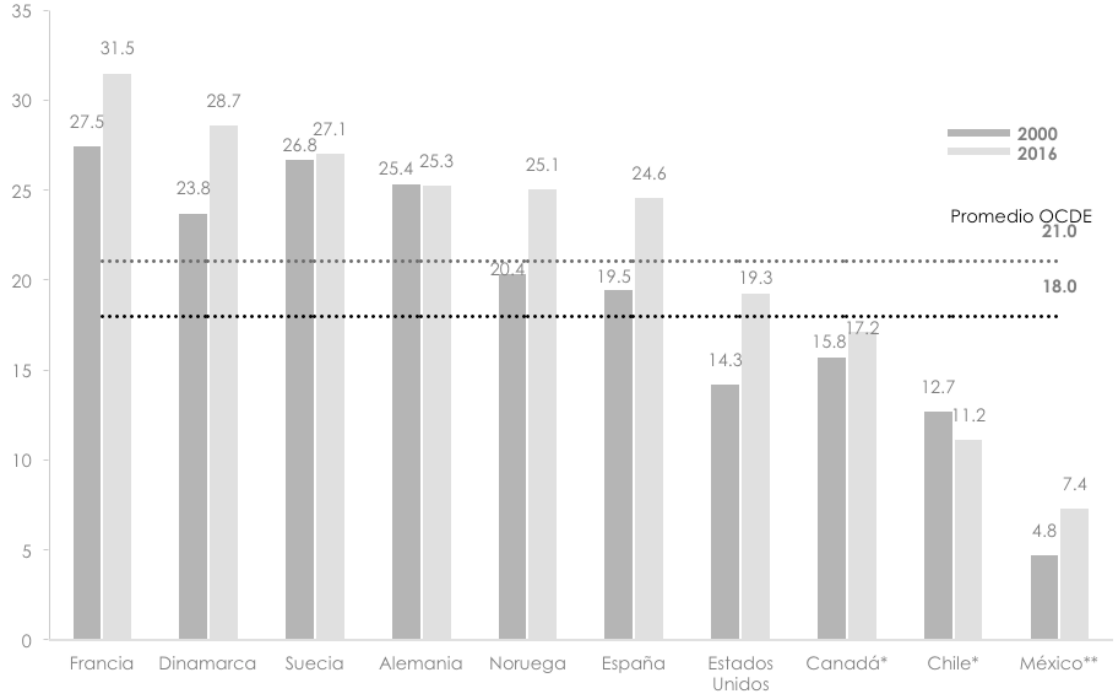
Finalmente, la gráfica 5 permite ver que comparativamente con diferentes países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el gasto social en México es menor como porcentaje del PIB y que pese al crecimiento que ha tenido a lo largo del Siglo XXI se encuentra muy rezagado contra el promedio OCDE e incluso frente al de Chile.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Gráfica 5.

Gasto Público Social como % del PIB, países seleccionados



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
Notas: * Cifras correspondientes a 2015.
** Cifras correspondientes a 2011.

Otro ejercicio de comparación del gasto como en el cuadro 4 permite ver la evolución de éste a través de su clasificación funcional. Entre 2012 y 2018 la participación del gasto de la Función Desarrollo Social en el PIB perdió una décima, como porcentaje del presupuesto de egresos perdió tres décimas, pero como parte del gasto programable aumentó 4.7 puntos porcentuales. Esto refleja por un lado la competencia por recursos entre las diferentes funciones del gasto, así como el peso que tienen determinadas partidas en la composición de este como lo son las relativas a la seguridad social que además son irreductibles.

Cuadro 4.

Gasto Público Federal según clasificación funcional, 2012 vs. 2018

Partida de Gasto por función	Presupuesto Aprobado (mdp de 2018)		% PIB		% PEF		% Gasto Programable	
	2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018
Función Gobierno	344,892.9	372,450.4	1.7	1.6	7.3	7.1	9.5	9.8
Función Desarrollo Social	2,110,787.2	2,379,219.8	10.5	10.4	44.8	45.1	57.9	62.6
Función Desarrollo Económico	1,190,221.1	1,051,494.3	5.9	4.6	25.3	19.9	32.6	27.6
Total	**3,645,901.2**	**3,803,164.5**	**18.1**	**16.7**	**77.4**	**72.0**	**100**	**100**

Fuente: elaboración propia con información de la SHCP.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

De las diferentes clasificaciones del gasto público, el análisis que se presenta en este estudio se sustenta en la clasificación funcional ya que ésta permite conocer el aumento o disminución del presupuesto federal en desarrollo social y las prioridades a las que se asignan los recursos. A este respecto, es importante hacer tres acotaciones sobre su alcance.

Actualmente, el gasto público no cuenta con ninguna clasificación específica que permita la identificación de programas presupuestarios y DESCA. No obstante, el cruce de la información presupuestal de la clasificación funcional en la finalidad de desarrollo social por Ramo y Pp es un ejercicio inicial respecto del cual se podría construir una nueva clasificación del gasto que ponga en el centro de la ordenación programática que realiza la autoridad hacendaria a los derechos humanos.

Asimismo, en años recientes se ha realizado un esfuerzo por construir presupuestos transversales que den cuenta de los recursos asignados a acciones o poblaciones específicas que son claves en materia de DESCA, tales como: las erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas; para la igualdad entre mujeres y hombres; para el desarrollo de los jóvenes; para la atención de grupos vulnerables, para la atención de niñas, niños y adolescentes, para el desarrollo rural sustentable; para ciencia, tecnología e innovación; para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios o para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

La idea fundamental de la transversalidad del gasto es precisamente la colocación de gasto público en acciones más amplias que forman parte de áreas de responsabilidad distintas de la administración pública, que, en su conjunto, se espera tengan un impacto mayor que a través de programas individuales por dependencia gubernamental. Sin embargo, los anexos transversales del presupuesto vigentes únicamente refieren una cuantificación de bolsa de recursos que se ejecutarán en alguna actividad relacionada con las materias mencionadas en cada dependencia sin que ello implique actuaciones amplías, coordinadas y estructuradas en programas públicos más robustos de toda la administración pública. Por lo tanto, en este estudio se optó por considerar directamente los programas presupuestarios clasificados en la función de desarrollo social de cada dependencia.

Por otra parte, el análisis presentado contempla un universo de estudio que corresponde al gasto del gobierno federal, siendo éste el de mayor magnitud respecto a los recursos que otros órdenes de gobierno, como el estatal y municipal, financian con ingresos propios. Asimismo, los mecanismos de seguimiento y evaluación de la ejecución del gasto de los programas sociales están más institucionalizado a nivel federal que a nivel local, lo que facilita su valoración.

En la figura 4 es posible identificar la organización de la Función Desarrollo Social que expresa compromisos de gobierno y acciones de política pública que inciden en la

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

promoción del desarrollo social. Por tanto, todas estas acciones tienen una justificación social y objetivos específicos para resolver determinadas problemáticas y atender demandas de la población.

Al mismo tiempo se pueden observar diferentes dependencias federales que igualmente atienden diversos aspectos del gasto social, así como dependencias como Defensa Nacional y Marina que por sus características ejercen un importante gasto en Educación.

Figura 4.
Función de Desarrollo Social y su estructura por dependencia responsable

Función Desarrollo Social

Protección Social	
Ramo 06	Hacienda y Crédito Público
Ramo 12	Salud
Ramo 19	Aportaciones a Seguridad Social
Ramo 20	Desarrollo Social
Ramo 23	Provisiones Salariales y Económicas
Ramo 33	Aportaciones Federales
Ramo 47	Entidades no Sectorizadas
GYN	ISSSTE
GYN	IMSS
TVV	CFE consolidado

Educación	
Ramo 07	Defensa Nacional
Ramo 08	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Ramo 11	Educación Pública
Ramo 13	Marina
Ramo 25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos
Ramo 33	Aportaciones Federales
Ramo 42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Salud	
Ramo 07	Defensa Nacional
Ramo 12	Salud
Ramo 13	Marina
Ramo 19	Aportaciones a Seguridad Social
Ramo 33	Aportaciones Federales
GYN	ISSSTE
GYN	IMSS

Vivienda y Servicios a la comunidad	
Ramo 06	Hacienda y Crédito Público
Ramo 15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Ramo 16	Medio Ambiente y Recursos Naturales
Ramo 20	Desarrollo Social
Ramo 23	Provisiones Salariales y Económicas
Ramo 33	Aportaciones Federales

Protección Ambiental	
Ramo 16	Medio Ambiente y Recursos Naturales

Recreación, Cultura y otras manifestaciones sociales	
Ramo 04	Gobernación
Ramo 11	Educación Pública
Ramo 48	Cultura

Otros Asuntos Sociales	
Ramo 06	Hacienda y Crédito Público

Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP.

Este panorama permite ver la complejidad de la organización del presupuesto, la competencia entre dependencias y acciones gubernamentales y las mismas rigideces para modificar sustancialmente las partidas de gasto. Incluso un dato importante es la manera como determinadas partidas de gasto concentran la mayor parte de los recursos. De hecho, el cuadro 5 permite apreciar como dentro de la Función de Desarrollo Social coexisten diferentes funciones que reclaman recursos. Protección Ambiental, Vivienda y Servicios a la comunidad, Salud, Recreación, Cultura y otras manifestaciones sociales, Educación, Protección Social y Otros Asuntos Sociales son las divisiones del gasto en desarrollo social que tienen la relevancia suficiente para ejercer los mayores recursos pero que compiten entre sí dada la existencia de un "techo presupuestal".

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

El gasto en la Función Social se mantuvo en 10.4% del PIB y sus tres divisiones relevantes acapararon la mayor parte de los recursos: Protección Social, 3.9% del PIB; Educación 3.0% del PIB y, Salud 2.5% del PIB. Como porcentaje del PEF, en 2018 la Función Desarrollo Social representó 45.1% del PEF y sus tres divisiones relevantes concentraron: Protección Social, 16.73% del presupuesto; Educación 12.82% y, Salud 10.70%.

En el mismo sentido, como porcentaje del gasto programable, en 2018, la Función Desarrollo Social representó 62.6% del mismo, en tanto que sus tres divisiones relevantes concentraron: Protección Social, 23.20%; Educación, 17.80% y, Salud 14.90% del gasto programable.

Cuadro 5.
Gasto Público Federal en Desarrollo Social por Función 2012 vs. 2018

Partida de Gasto por función	Presupuesto Aprobado (mdp de 2018)		% PIB		% PEF		% Gasto Programable	
	2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018
Función Desarrollo Social	**2,110,787.2**	**2,379,219.8**	**10.5**	**10.4**	**44.8**	**45.1**	**57.9**	**62.6**
Protección Ambiental	44,807.8	22,338.6	0.20	0.10	0.95	0.42	1.20	0.60
Vivienda y Servicios a la comunidad	233,800.5	212,155.6	1.20	0.90	4.96	4.02	6.40	5.60
Salud	532,096.5	564,935.7	2.60	2.50	11.30	10.70	14.60	14.90
Recreación, Cultura y otras manifestaciones sociales	32,285.7	18,986.1	0.20	0.10	0.69	0.36	0.90	0.50
Educación	654,574.3	676,624.4	3.30	3.00	13.90	12.82	18.00	17.80
Protección Social	611,756.7	883,535.9	3.00	3.90	12.99	16.73	16.80	23.20
Otros Asuntos Sociales	1,465.8	643.5	0.01	0.00	0.03	0.01	0.04	0.02
Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en general[a/]	**26,927.8**	**12,734.1**	**0.1**	**0.1**	**0.6**	**0.2**	**0.7**	**0.3**

Fuente: elaboración propia con información de la SHCP.
a/ Este rubro se encuentra dentro de la Función de Desarrollo Económico según la clasificación funcional del gasto de la SHCP. Únicamente, se incluyen los rubros asociados con el sector laboral. No se incluye en la suma total de la Función de Desarrollo Social.

Ahora bien, cada una de estas funciones se divide a su vez en las partidas asignadas a cada Ramo, esto es, a cada una de las dependencias federales que se harán cargo de ejecutar el gasto. La naturaleza de las subfunciones, como las atribuciones de cada una de las dependencias enlistadas permite inferir que existe una vinculación entre la función que cumplen y los DESCA.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Cuadro 6.

Gasto Público Federal en Desarrollo Social por Función y Ramo, 2012 vs. 2018

Función y Ramo de Gasto		Presupuesto Aprobado (mdp de 2018)		% PIB		% PEF		% Gasto Programable	
		2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018
Función Desarrollo Social		**2,110,787.2**	**2,379,219.8**	**10.50%**	**10.40%**	**44.82%**	**45.06%**	**57.90%**	**62.60%**
Protección Ambiental		**44,807.8**	**22,338.6**	**0.20%**	**0.10%**	**0.95%**	**0.42%**	**1.20%**	**0.60%**
Ramo 16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	44,807.8	22,338.6	0.20%	0.10%	0.95%	0.42%	1.20%	0.60%
Vivienda y Servicios a la comunidad		**233,800.5**	**212,155.6**	**1.20%**	**0.90%**	**4.96%**	**4.02%**	**6.40%**	**5.60%**
Ramo 06	Hacienda y Crédito Público	10,929.9	-	0.10%	-	0.23%	-	0.30%	-
Ramo 15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	-	14,627.8	-	0.10%	-	0.28%	-	0.40%
Ramo 16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	4,970.5	7,117.8	0.02%	0.03%	0.11%	0.13%	0.10%	0.20%
Ramo 20	Desarrollo Social	19,662.9	1,974.1	0.10%	0.00%	0.42%	0.04%	0.50%	0.10%
Ramo 23	Provisiones Salariales y Económicas	35,670.5	-	0.20%	-	0.76%	0	1.00%	0.00%
Ramo 33	Aportaciones Federales	162,566.8	188,436.0	0.80%	0.80%	3.45%	3.57%	4.50%	5.00%
Salud		**532,096.5**	**564,935.7**	**2.60%**	**2.50%**	**11.30%**	**10.70%**	**14.60%**	**14.90%**
Ramo 07	Defensa Nacional	6,330.3	6,063.8	0.00%	0.00%	0.13%	0.11%	0.20%	0.20%
Ramo 12	Salud	137,998.9	116,385.8	0.70%	0.50%	2.93%	2.20%	3.80%	3.10%
Ramo 13	Marina	1,772.0	2,004.4	0.00%	0.00%	0.04%	0.04%	0.00%	0.10%
Ramo 19	Aportaciones a Seguridad Social	15,430.6	17,758.8	0.10%	0.10%	0.33%	0.34%	0.40%	0.50%
Ramo 33	Aportaciones Federales	75,769.5	90,508.0	0.40%	0.40%	1.61%	1.71%	2.10%	2.40%
GYN	ISSSTE	56,536.2	55,037.1	0.30%	0.20%	1.20%	1.04%	1.60%	1.40%
GYN	IMSS	238,259.1	277,177.8	1.20%	1.20%	5.06%	5.25%	6.50%	7.30%
Recreación, Cultura y otras manifestaciones sociales		**32,285.7**	**18,986.1**	**0.20%**	**0.10%**	**0.69%**	**0.36%**	**0.90%**	**0.50%**
Ramo 04	Gobernación	39.5	25.6	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Ramo 11	Educación Pública	32,246.1	6,445.6	0.20%	0.00%	0.68%	0.12%	0.90%	0.20%
Ramo 48	Cultura	-	12,514.9	-	0.10%	-	0.24%	-	0.30%
Educación		**654,574.3**	**676,624.4**	**3.30%**	**3.00%**	**13.90%**	**12.82%**	**18.00%**	**17.80%**
Ramo 07	Defensa Nacional	1,986.1	2,629.1	0.00%	0.00%	0.04%	0.05%	0.10%	0.10%
Ramo 08	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	3,605.1	4,024.2	0.00%	0.00%	0.08%	0.08%	0.10%	0.10%
Ramo 11	Educación Pública	265,529.9	253,980.5	1.30%	1.10%	5.64%	4.81%	7.30%	6.70%
Ramo 13	Marina	1,860.7	1,914.9	0.00%	0.00%	0.04%	0.04%	0.10%	0.10%
Ramo 25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	49,318.8	49,120.7	0.20%	0.20%	1.05%	0.93%	1.40%	1.30%
Ramo 33	Aportaciones Federales	332,273.6	363,742.1	1.70%	1.60%	7.05%	6.89%	9.10%	9.60%
Ramo 42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	-	1,213.0	-	0.01%	-	0.02%		0.03%
Protección Social		**611,756.6**	**883,535.9**	**3.00%**	**3.90%**	**12.99%**	**16.73%**	**16.80%**	**23.20%**
Ramo 06	Hacienda y Crédito Público	12,636.6		0.10%	0.00%	0.27%	0.00%	0.30%	0.00%
Ramo 12	Salud	2,156.0	2,171.0	0.00%	0.00%	0.05%	0.04%	0.10%	0.10%
Ramo 19	Aportaciones a Seguridad Social	83,165.9	93,026.0	0.40%	0.40%	1.77%	1.76%	2.30%	2.40%
Ramo 20	Desarrollo Social	87,513.8	104,456.2	0.40%	0.50%	1.86%	1.98%	2.40%	2.70%
Ramo 23	Provisiones Salariales y Económicas	9,559.2		0.00%	0.00%	0.20%	0.00%	0.30%	0.00%
Ramo 33	Aportaciones Federales	9,339.7	10,869.0	0.05%	0.05%	0.20%	0.21%	0.30%	0.30%
Ramo 47	Entidades no Sectorizadas	-	6,033.4	-	0.03%	-	0.11%	-	0.20%
GYN	ISSSTE	122,932.4	227,255.8	0.60%	1.00%	2.61%	4.30%	3.40%	6.00%
GYN	IMSS	262,469.0	401,026.5	1.30%	1.80%	5.57%	7.60%	7.20%	10.50%
TVV	CFE consolidado	21,984.2	38,698.1	0.10%	0.20%	0.47%	0.73%	0.60%	1.00%
Otros Asuntos Sociales		**1,465.8**	**643.5**	**0.01%**	**0.00%**	**0.03%**	**0.01%**	**0.04%**	**0.02%**
Ramo 06	Hacienda y Crédito Público	1,465.8	643.5	0.01%	0.00%	0.03%	0.01%	0.04%	0.02%
Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en general/a		**26,927.8**	**12,734.1**	**0.10%**	**0.10%**	**0.57%**	**0.24%**	**0.70%**	**0.30%**
Ramo 06	Hacienda y Crédito Público	0.0	318.5		0.00%	0	0.01%		0.01%
Ramo 10	Economía	22,734.4	8,990.5	0.10%	0.00%	0.48%	0.17%	0.60%	0.20%
Ramo 14	Trabajo y Previsión Social	4,193.4	2,826.9	0.02%	0.01%	0.09%	0.05%	0.10%	0.10%
Ramo 41	Comisión Federal de Competencia Económica	-	598.2	-	0.00%	-	0.01%	-	0.02%

Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP.

a/ Este rubro se encuentra dentro de la Función de Desarrollo Económico según la clasificación funcional del gasto de la SHCP. Únicamente, se incluyen los rubros asociados con el sector laboral. No se incluye en la suma total de la Función de Desarrollo Social.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

2.2. Programas sociales y DESCA

Por el tipo de obligaciones que conllevan los DESCA se puede ver que muchas de ellas se concentran el Gasto Público Federal en Desarrollo Social; estas erogaciones al ser ordenadas por Función y Subfunción permiten identificar con más precisión los recursos disponibles para atender determinadas finalidades.

Función Desarrollo Social

Protección Ambiental
- Administración del Agua
- Ordenación de Aguas Residuales, Drenaje y Alcantarillado
- Reducción de la Contaminación
- Protección de la Diversidad Biológica y del Paisaje
- Otros de Protección

Vivienda y Servicios a la Comunidad
- Urbanización
- Abastecimiento de Agua
- Vivienda
- Desarrollo Regional

Salud
- Prestación de Servicios de Salud a la Comunidad
- Prestación de Servicios de Salud a la Persona
- Generación de Recursos para la Salud
- Rectoría del Sistema de Salud
- Protección Social en Salud

Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales
- Deporte y Recreación
- Cultura
- Asuntos Religiosos y Otras Manifestaciones Sociales

Educación
- Educación Básica
- Educación Media Superior
- Educación Superior
- Posgrado
- Educación para Adultos
- Otros Servicios Educativos y Actividades Inherentes

Protección Social
- Enfermedad e incapacidad
- Edad Avanzada
- Familia e Hijos
- Apoyo Social para la Vivienda
- Indígenas
- Otros Grupos Vulnerables
- Otros de Seguridad Social y Asistencia Social

Otros Asuntos Sociales
- Otros Asuntos Sociales

Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General/a
- Asuntos Económicos y Comerciales en General
- Asuntos Laborales Generales

Como se puede apreciar siete subfunciones de desarrollo social se agrupan en 19 Ramos de gasto más lo correspondiente a ISSSTE, IMSS y CFE, lo que lleva también a 31 programas. Por tratarse de los DESCA, de la función de desarrollo económico se agrega el rubro de Asuntos económicos, comerciales y laborales que engloba dos asignaciones más en materia laboral.

Esta clasificación distingue diversos tipos de incidencia de los programas y acciones en los DESCA que, como se señaló líneas atrás, no necesariamente contribuyen directamente a ampliar el acceso a algún tipo de derecho, ni son exclusivos de algún derecho, sino que pueden estar afectando a más de uno. En el mismo sentido la función desarrollo social se realiza a través de 18 programas presupuestarios (Pp), donde el Pp **J** Pensiones absorbe recursos hasta por 22.6% del PEF y el Pp **I** Gasto Federalizado concentra 13.1% del PEF; es decir, 35.7% del presupuesto destinado a la función desarrollo social se lo llevan dos programas presupuestarios que además tienen la característica de ser irreductibles.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Le siguen en orden de magnitud el Pp **E** Prestación de Servicios Públicos con 8.9% del PEF; el Pp **S** Sujetos a Reglas de Operación con 3.9% del PEF y, el Pp **U** Otros subsidios con 3.2% del PEF. En su conjunto cinco Programas Presupuestarios concentran 51.7% de los recursos del gasto en la Función Desarrollo Social. En contraste la aportación de los Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General, de la Función Desarrollo Económico se reduce a 0.25% del PEF.

Cuadro 7.
Gasto Público Federal en Desarrollo Social por Función y Subfunción, 2012 *vs.* 2018

Partida de Gasto por Función/ Subfunción	Presupuesto Aprobado (mdp de 2018)		% PIB		% PEF		% Gasto Programable	
	2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018
Función Desarrollo Social	**2,110,787.2**	**2,379,219.8**	**10.50%**	**10.42%**	**44.82%**	**45.06%**	**57.89%**	**62.56%**
Protección Ambiental	**44,807.8**	**22,338.6**	**0.22%**	**0.10%**	**0.95%**	**0.42%**	**1.23%**	**0.59%**
Administración del Agua	12,663.4	5,839.8	0.06%	0.03%	0.27%	0.11%	0.35%	0.15%
Ordenación de Aguas Residuales, Drenaje y Alcantarillado	22,468.1	10,949.4	0.11%	0.05%	0.48%	0.21%	0.62%	0.29%
Reducción de la Contaminación	321.1	5.9	0.00%	0.00%	0.01%	0.00%	0.01%	0.00%
Protección de la Diversidad Biológica y del Paisaje	1,556.5	1,308.8	0.01%	0.01%	0.03%	0.02%	0.04%	0.03%
Otros de Protección	7,798.8	4,234.6	0.04%	0.02%	0.17%	0.08%	0.21%	0.11%
Vivienda y Servicios a la Comunidad	**233,800.5**	**212,155.6**	**1.16%**	**0.93%**	**4.96%**	**4.02%**	**6.41%**	**5.58%**
Urbanización	6,228.0	5,532.6	0.03%	0.02%	0.13%	0.10%	0.17%	0.15%
Abastecimiento de Agua	4,970.5	7,117.8	0.02%	0.03%	0.11%	0.13%	0.14%	0.19%
Vivienda	13,740.8	9,095.2	0.07%	0.04%	0.29%	0.17%	0.38%	0.24%
Desarrollo Regional	208,861.2	190,410.1	1.04%	0.83%	4.43%	3.61%	5.73%	5.01%
Salud	**532,096.5**	**564,935.7**	**2.65%**	**2.47%**	**11.30%**	**10.70%**	**14.59%**	**14.85%**
Prestación de Servicios de Salud a la Comunidad	26,441.3	25,231.3	0.13%	0.11%	0.56%	0.48%	0.73%	0.66%
Prestación de Servicios de Salud a la Persona	386,671.2	372,273.0	1.92%	1.63%	8.21%	7.05%	10.61%	9.79%
Generación de Recursos para la Salud	17,779.5	10,800.2	0.09%	0.05%	0.38%	0.20%	0.49%	0.28%
Rectoría del Sistema de Salud	11,991.7	9,869.9	0.06%	0.04%	0.25%	0.19%	0.33%	0.26%
Protección Social en Salud	89,212.8	146,761.2	0.44%	0.64%	1.89%	2.78%	2.45%	3.86%
Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales	**32,285.7**	**18,986.1**	**0.16%**	**0.08%**	**0.69%**	**0.36%**	**0.89%**	**0.50%**
Deporte y Recreación	7,799.4	2,123.0	0.04%	0.01%	0.17%	0.04%	0.21%	0.06%
Cultura	24,446.7	16,837.5	0.12%	0.07%	0.52%	0.32%	0.67%	0.44%
Asuntos Religiosos y Otras Manifestaciones Sociales	39.5	25.6	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Educación	**654,574.3**	**676,624.4**	**3.26%**	**2.96%**	**13.90%**	**12.82%**	**17.95%**	**17.79%**
Educación Básica	406,376.6	430,594.7	2.02%	1.89%	8.63%	8.16%	11.15%	11.32%
Educación Media Superior	86,163.8	91,484.9	0.43%	0.40%	1.83%	1.73%	2.36%	2.41%
Educación Superior	114,603.9	117,531.0	0.57%	0.51%	2.43%	2.23%	3.14%	3.09%
Posgrado	5,703.8	7,450.7	0.03%	0.03%	0.12%	0.14%	0.16%	0.20%
Educación para Adultos	9,517.1	4,871.4	0.05%	0.02%	0.20%	0.09%	0.26%	0.13%
Otros Servicios Educativos y Actividades Inherentes	32,209.3	24,691.7	0.16%	0.11%	0.68%	0.47%	0.88%	0.65%
Protección Social	**611,756.6**	**883,535.9**	**3.04%**	**3.87%**	**12.99%**	**16.73%**	**16.78%**	**23.23%**
Enfermedad e incapacidad	18,199.8	21,315.5	0.09%	0.09%	0.39%	0.40%	0.50%	0.56%
Edad Avanzada	441,295.4	705,762.4	2.20%	3.09%	9.37%	13.37%	12.10%	18.56%
Familia e Hijos	11,983.2	13,561.2	0.06%	0.06%	0.25%	0.26%	0.33%	0.36%
Apoyo Social para la Vivienda	803.6	981.5	0.00%	0.00%	0.02%	0.02%	0.02%	0.03%
Indígenas	12,636.6	6,033.4	0.06%	0.03%	0.27%	0.11%	0.35%	0.16%
Otros Grupos Vulnerables	99,591.9	117,496.1	0.50%	0.51%	2.11%	2.23%	2.73%	3.09%
Otros de Seguridad Social y Asistencia Social	27,246.3	18,385.7	0.14%	0.08%	0.58%	0.35%	0.75%	0.48%
Otros Asuntos Sociales	**1,465.8**	**643.5**	**0.01%**	**0.00%**	**0.03%**	**0.01%**	**0.04%**	**0.02%**
Otros Asuntos Sociales	1,465.8	643.5	0.01%	0.00%	0.03%	0.01%	0.04%	0.02%
Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General[/a]	**26,927.8**	**12,734.1**	**0.10%**	**0.10%**	**0.60%**	**0.20%**	**0.70%**	**0.30%**
Asuntos Económicos y Comerciales en General	22,734.4	9,907.3	0.10%	0.00%	0.50%	0.20%	0.60%	0.30%
Asuntos Laborales Generales	4,193.4	2,826.9	0.02%	0.01%	0.10%	0.10%	0.10%	0.10%

Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP. [a/] Este rubro se encuentra dentro de la Función de Desarrollo Económico según la clasificación funcional del gasto de la SHCP. Únicamente, se incluyen los rubros asociados con el sector laboral. No se incluye en la suma total de la Función de Desarrollo Social.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Cuadro 8.

Gasto Público Federal en Desarrollo Social por tipo de Programa Presupuestario, 2012-2018

Función Desarrollo Social / Programa Presupuestario		Presupuesto Aprobado[a] (mdp de 2018)		% PIB		% PEF		% Gasto Programable	
		2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018
Función Desarrollo Social		**2,518,712.6**	**3,007,156.0**	**12.53%**	**13.17%**	**53.48%**	**56.96%**	**69.08%**	**79.07%**
A	Funciones de las Fuerzas Armadas	11,558.7	11,812.7	0.058%	0.052%	0.245%	0.224%	0.317%	0.311%
B	Provisión de Bienes Públicos	5,036.4	4,262.9	0.025%	0.019%	0.107%	0.081%	0.138%	0.112%
E	Prestación de Servicios Públicos	462,969.3	468,986.1	2.304%	2.054%	9.830%	8.883%	12.698%	12.331%
F	Promoción y fomento	1,494.5	607.3	0.007%	0.003%	0.032%	0.012%	0.041%	0.016%
G	Regulación y supervisión	11,111.1	8,456.6	0.055%	0.037%	0.236%	0.160%	0.305%	0.222%
I	Gasto Federalizado	616,582.9	691,329.9	3.068%	3.028%	13.092%	13.094%	16.912%	18.178%
J	Pensiones y jubilaciones	716,417.2	1,190,771.8	3.565%	5.215%	15.211%	22.554%	19.650%	31.310%
K	Proyectos de Inversión	25,975.5	21,403.2	0.129%	0.094%	0.552%	0.405%	0.712%	0.563%
L	Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional	0.9	-	0.000%	-	0.000%	-	0.000%	-
M	Apoyo al proceso presupuestario y mejorar la eficiencia institucional	99,582.6	105,831.4	0.496%	0.464%	2.114%	2.005%	2.731%	2.783%
N	Desastres Naturales	6,667.2	-	0.033%	-	0.142%	-	0.183%	-
O	Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	-	41.8	-	0.000%	-	0.001%	-	0.001%
P	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	12,635.1	13,094.3	0.063%	0.057%	0.268%	0.248%	0.347%	0.344%
R	Específicos	37,958.9	13,739.7	0.189%	0.060%	0.806%	0.260%	1.041%	0.361%
S	Sujetos a Reglas de Operación	209,983.8	204,094.2	1.045%	0.894%	4.458%	3.866%	5.759%	5.366%
T	Aportaciones a la seguridad social	94,053.7	113,809.5	0.468%	0.498%	1.997%	2.156%	2.580%	2.992%
U	Otros Subsidios	214,157.8	167,477.4	1.066%	0.734%	4.547%	3.172%	5.874%	4.404%
W	Operaciones ajenas	-7,473.3	-8,563.0	-0.037%	-0.038%	-0.159%	-0.162%	-0.205%	-0.225%
Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General[b]		**27,218.2**	**12,939.1**	**0.14%**	**0.06%**	**0.58%**	**0.25%**	**0.75%**	**0.34%**
B	Provisión de Bienes Públicos	359.1	330.2	0.002%	0.001%	0.008%	0.006%	0.010%	0.009%
E	Prestación de Servicios Públicos	1,989.2	1,921.8	0.010%	0.008%	0.042%	0.036%	0.055%	0.051%
F	Promoción y fomento	988.2	875.6	0.005%	0.004%	0.021%	0.017%	0.027%	0.023%
G	Regulación y supervisión	896.4	1,029.4	0.004%	0.005%	0.019%	0.019%	0.025%	0.027%
K	Proyectos de Inversión	2,059.6	-	0.010%	-	0.044%	-	0.056%	-
M	Apoyo al proceso presupuestario y mejorar la eficiencia institucional	1,163.0	891.3	0.006%	0.004%	0.025%	0.017%	0.032%	0.023%
P	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	2,753.5	2,334.1	0.014%	0.010%	0.058%	0.044%	0.076%	0.061%
R	Específicos	107.5	-	0.001%	-	0.002%	-	0.003%	-
S	Sujetos a Reglas de Operación	5,122.4	5,315.5	0.075%	0.023%	0.321%	0.101%	0.415%	0.140%
U	Otros Subsidios	1,779.2	241.2	0.009%	0.001%	0.038%	0.005%	0.049%	0.006%

Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP.

[a/] Los totales pueden no coincidir ya que la clasificación del gasto por programa presupuestario agrega gastos operativos adicionales respecto a la clasificación funcional.

[b/] Este rubro se encuentra dentro de la Función de Desarrollo Económico según la clasificación funcional del gasto de la SHCP. Únicamente, se incluyen los rubros asociados con el sector laboral. No se incluye en la suma total de la Función de Desarrollo Social.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

El tipo de organización del gasto permite ver como los recursos destinados a Protección Social, particularmente aquellos que se destinan al pago de Pensiones tienen un peso importante y no solo eso, sino que dada la dinámica demográfica y laboral es uno de los rubros de mayor peso y crecimiento lo que limita la posibilidad de orientar recursos a otras acciones de desarrollo social.

De 2012 a 2018 dentro de los recursos destinados a Protección Social, los correspondientes al rubro Edad Avanzada pasaron de representar 72.1% de ese gasto al 79.9%; cómo se puede apreciar la presión de este tipo de gasto es evidente y, al mismo tiempo, tampoco se puede menospreciar su contribución en la atención a un grupo vulnerable al evitar que por el lado del ingreso caiga en condiciones de pobreza.

Este es un ejemplo de las rigideces que se enfrentan a la hora de definir reasignaciones de gasto, pues no se puede dejar de atender a determinados grupos sociales en detrimento de otros. De ahí que la revisión de prioridades de gasto y política social que implican la creación o compactación de programas, en ausencia de recursos adicionales, necesariamente tiene que afectar las partidas de gasto, pero algunas de ellas son inamovibles dado su impacto real en determinados grupos poblacionales o por su sentido de justicia social.

2.3. Marco presupuestario y ODS: Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

El compromiso de los países de la Organización de las Naciones Unidas con un plan de acción que mejore las condiciones de vida de las personas, que promueva la prosperidad, y que le dé sostenibilidad al planeta conforma la Agenda 2030. Esta Agenda que se expresa en los 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible también busca fortalecer la paz y ampliar el acceso a la justicia.

En este marco, los países firmantes aprobaron una resolución en la que se reconoce que "el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza" y que, de no lograr erradicarla, ningún tipo de desarrollo será sostenible.

La resolución señala que los países firmantes están "resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales".

Con la prioridad de poner fin a la pobreza en el mundo, los ODS incluyen compromisos para erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria; garantizar una vida sana y una educación de calidad; lograr la igualdad de género; asegurar el acceso al agua y la

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

energía; promover el crecimiento económico sostenido; adoptar medidas urgentes contra el cambio climático; promover la paz y facilitar el acceso a la justicia.

ODS 1: Poner fin a la pobreza en el mundo.

Este objetivo cobra fuerza debido a que 783 millones de personas viven por debajo del umbral de pobreza internacional (1.90 dólares diarios por personal). En 2016, menos del 10% de los trabajadores de todo el mundo vivían con sus familias por debajo de ese umbral. Otros datos indican que uno de cada cuatro niños menores de cinco años, en el mundo, tiene una estatura inadecuada para su edad y solo 45% de la población mundial contaba con un sistema de protección social con al menos una prestación en efectivo.

Para la ONU la pobreza no sólo es una condición de falta de ingresos o de otros recursos para garantizar un modo de vida sostenible, más bien se trata de un problema de derechos humanos. El hambre, la malnutrición, la falta de una vivienda digna y el acceso limitado a servicios básicos como la educación o la salud, así como la discriminación y la exclusión social, integran la patología de la pobreza. La pobreza tiene muchas dimensiones, pero sus causas son el desempleo, la exclusión social y la alta vulnerabilidad de determinadas poblaciones a los desastres, las enfermedades y otros fenómenos que les impiden ser productivas.

Pobreza y desigualdad afectan el crecimiento económico y debilitan la cohesión social, lo que genera tensiones políticas y sociales, inestabilidad y conflictos. Por ello para erradicar la pobreza se propone fomentar un crecimiento económico inclusivo, crear empleos sostenibles y promover la igualdad. Los sistemas de protección social son indispensables para enfrentar este reto. Así los objetivos específicos a alcanzar en el año 2030 considerados son:

1. Erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo.
2. Reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza.
3. Poner en marcha y a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, con el objetivo de alcanzar una amplia cobertura de personas pobres y aquellas consideradas vulnerables.
4. Garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluido el micro financiamiento.
5. Fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales
6. Garantizar una movilización importante de recursos, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados,

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

para poner en práctica programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones.

7. Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.

Por lo tanto, los gobiernos deben crear un entorno propicio para generar empleo productivo y oportunidades de empleo para los pobres y los marginados. Ello significa, que para resolver la pobreza se necesita intervención gubernamental en varios campos, de ahí que para identificar el gasto público en esta materia es necesario revisar los programas presupuestarios clasificados en las finalidades y subfunciones descritas en el apartado anterior. El cuadro 9, presenta en términos agregados el presupuesto y el tipo de programas públicos que se asocian a los DESCA y que impactan en las condiciones de pobreza.

Para México las políticas para combatir la pobreza son determinantes dado que en 2016 CONEVAL publicó que había 53.4 millones de personas en situación de pobreza, es decir 43.6 por ciento de la población nacional. La pobreza extrema afectaba a 9.4 millones de personas, en tanto que la pobreza moderada afectaba a 44 millones de personas. Atender esta problemática requiere de políticas y programas, sobre todo programas presupuestarios con objetivos claros y estos se encuentran en la Función de Desarrollo Social del gasto.

De entrada, se puede apreciar como el gasto de la Función Desarrollo Social ha ido ganando peso dentro del Gasto Programable, el PEF y el PIB. Este comportamiento expresa que las políticas públicas con contenido social han sido crecientes sobre todo dentro del Gasto Programable donde la función ganó 10 puntos porcentuales. En lo que toca a su participación en el PEF el aumento fue de 3.5 puntos porcentuales y dentro del PIB la ganancia fue de menos de un punto porcentual del PIB.

Sin embargo, el que el crecimiento de los recursos como proporción del PIB haya sido menor de un punto porcentual, también es indicativo del reto que representa incrementar con suficiencia los recursos para los programas sociales en condiciones de bajo crecimiento y ritmos moderados de incremento de la recaudación fiscal. De este modo, si bien se cuenta con una orientación del gasto público con énfasis en lo social, sobre todo de aquél que está directamente vinculado a programas y acciones concretas de gobierno, también es cierto que existe una gran variedad o dispersión de programas presupuestarios lo que diversifica y diluye la incidencia de las políticas públicas en el combate directo a la pobreza.

Si se retoma la lógica de derechos, se aprecia igualmente que los programas pueden tener efectos directos e indirectos en la ampliación del acceso de la población a ellos, por lo que, yendo al detalle de cada programa presupuestario y su objetivo específico, se encuentra que el objetivo o su alcance en materia de derechos puede quedar muy alejado. Otra circunstancia es que todo programa incurre en gastos que son

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

indispensables para operar. Se trata de gastos administrativos y de gestión, así como de infraestructura tan solo por ejemplo para levantar un padrón o para resguardar información, bienes o servicios del programa. Esto limita también la disponibilidad real de recursos contra la pobreza.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Cuadro 9.

Gasto Público Federal en Desarrollo Social por Función, tipo de Programa Presupuestario y DESCA, 2012 vs. 2018

Función Desarrollo Social / Programa Presupuestario		Presupuesto Aprobado[a] (mdp de 2018)		% PIB		% PEF		% Gasto Programable		DESCA
		2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018	
Función Desarrollo Social		**2,518,712.6**	**3,007,156.0**	**12.53%**	**13.17%**	**53.48%**	**56.96%**	**69.08%**	**79.07%**	
Protección Ambiental		**45,381.2**	**22,680.0**	**0.23%**	**0.10%**	**0.96%**	**0.43%**	**1.24%**	**0.60%**	
E	Prestación de Servicios Públicos	821.8	636.1	0.004%	0.003%	0.017%	0.012%	0.023%	0.017%	Derechos ambientales Derecho a nivel de vida adecuado (agua y ambiente sano)
G	Regulación y supervisión	9,073.9	7,389.6	0.045%	0.032%	0.193%	0.140%	0.249%	0.194%	
K	Proyectos de Inversión	12,382.4	8,803.6	0.062%	0.039%	0.263%	0.167%	0.340%	0.231%	
M	Apoyo al proceso presupuestario y mejorar la eficiencia institucional	2,495.4	2,286.5	0.012%	0.010%	0.053%	0.043%	0.068%	0.060%	
N	Desastres Naturales	237.0	0.0	0.001%	-	0.005%	-	0.006%	-	
P	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	1,347.2	786.7	0.007%	0.003%	0.029%	0.015%	0.037%	0.021%	
R	Específicos	695.6	3.4	0.003%	0.000%	0.015%	0.000%	0.019%	0.000%	
S	**Sujetos a Reglas de Operación**	**13,199.5**	**2,313.3**	**0.066%**	**0.010%**	**0.280%**	**0.044%**	**0.362%**	**0.061%**	
U	**Otros Subsidios**	**5,128.6**	**460.8**	**0.026%**	**0.002%**	**0.109%**	**0.009%**	**0.141%**	**0.012%**	
Vivienda y Servicios a la comunidad		**233,817.5**	**212,196.7**	**1.16%**	**0.93%**	**4.96%**	**4.02%**	**6.41%**	**5.58%**	
E	Prestación de Servicios Públicos	3,818.0	2,448.7	0.019%	0.011%	0.081%	0.046%	0.105%	0.064%	Derecho a nivel de vida adecuado (vivienda, agua y saneamiento)
F	Promoción y fomento	146.9	0.0	0.001%	-	0.003%	-	0.004%	-	
G	Regulación y supervisión	106.4	40.8	0.001%	0.000%	0.002%	0.001%	0.003%	0.001%	
I	Gasto Federalizado	162,566.8	188,436.0	0.809%	0.825%	3.452%	3.569%	4.459%	4.955%	
K	Proyectos de Inversión	961.3	2,750.0	0.005%	0.012%	0.020%	0.052%	0.026%	0.072%	
M	Apoyo al proceso presupuestario y mejorar la eficiencia institucional	81.2	325.6	0.000%	0.001%	0.002%	0.006%	0.002%	0.009%	
N	Desastres Naturales	6,430.2	0.0	0.032%	-	0.137%	-	0.176%	-	
P	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	591.8	1,301.0	0.003%	0.006%	0.013%	0.025%	0.016%	0.034%	
R	Específicos	29.5	0.0	0.000%	-	0.001%	-	0.001%	-	
S	**Sujetos a Reglas de Operación**	**29,821.8**	**16,747.2**	**0.148%**	**0.073%**	**0.633%**	**0.317%**	**0.818%**	**0.440%**	
U	**Otros Subsidios**	**29,263.6**	**147.5**	**0.146%**	**0.001%**	**0.621%**	**0.003%**	**0.803%**	**0.004%**	
Salud		**536,865.7**	**569,199.1**	**2.67%**	**2.49%**	**11.40%**	**10.78%**	**14.73%**	**14.97%**	
A	Funciones de las Fuerzas Armadas	8,102.3	8,068.2	0.040%	0.035%	0.172%	0.153%	0.222%	0.212%	Derecho a la salud Derecho a la seguridad social y a la protección social
E	Prestación de Servicios Públicos	263,315.7	288,213.9	1.310%	1.262%	5.591%	5.459%	7.222%	7.578%	
G	Regulación y supervisión	1,049.9	457.4	0.005%	0.002%	0.022%	0.009%	0.029%	0.012%	
I	Gasto Federalizado	78,711.3	93,385.8	0.392%	0.409%	1.671%	1.769%	2.159%	2.455%	
K	Proyectos de Inversión	9,567.1	9,265.8	0.048%	0.041%	0.203%	0.175%	0.262%	0.244%	
M	Apoyo al proceso presupuestario y mejorar la eficiencia institucional	65,511.8	74,706.0	0.326%	0.327%	1.391%	1.415%	1.797%	1.964%	
P	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	4,391.5	4,990.6	0.022%	0.022%	0.093%	0.095%	0.120%	0.131%	
R	Específicos	127.2	0.0	0.001%	-	0.003%	-	0.003%	-	
S	**Sujetos a Reglas de Operación**	**22,169.9**	**21,312.9**	**0.110%**	**0.093%**	**0.471%**	**0.404%**	**0.608%**	**0.560%**	
T	Aportaciones a la seguridad social	4,186.4	5,232.5	0.021%	0.023%	0.089%	0.099%	0.115%	0.138%	
U	**Otros Subsidios**	**87,206.0**	**72,129.1**	**0.434%**	**0.316%**	**1.852%**	**1.366%**	**2.392%**	**1.897%**	
W	Operaciones ajenas	-7,473.3	-8,563.0	-0.037%	-0.038%	-0.159%	-0.162%	-0.205%	-0.225%	
Recreación, Cultura y otras manifestaciones sociales		**32,828.2**	**19,469.2**	**0.16%**	**0.09%**	**0.70%**	**0.37%**	**0.90%**	**0.51%**	
E	Prestación de Servicios Públicos	16,261.3	14,591.0	0.081%	0.064%	0.345%	0.276%	0.446%	0.384%	Derechos culturales
K	Proyectos de Inversión	578.2	97.8	0.003%	0.000%	0.012%	0.002%	0.016%	0.003%	
M	Apoyo al proceso presupuestario y mejorar la eficiencia institucional	2,244.4	1,811.4	0.011%	0.008%	0.048%	0.034%	0.062%	0.048%	
P	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	40.7	101.6	0.000%	0.000%	0.001%	0.002%	0.001%	0.003%	
R	Específicos	5,195.6	1,200.0	0.026%	0.005%	0.110%	0.023%	0.143%	0.032%	
S	**Sujetos a Reglas de Operación**	**7,003.8**	**1,667.5**	**0.035%**	**0.007%**	**0.149%**	**0.032%**	**0.192%**	**0.044%**	
U	**Otros Subsidios**	**1,504.1**	**0.0**	**0.007%**	**-**	**0.032%**	**-**	**0.041%**	**-**	

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Función Desarrollo Social / Programa Presupuestario		Presupuesto Aprobado[a] (mdp de 2018)		% PIB		% PEF		% Gasto Programable		DESCA
		2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018	
Educación		**685,525.7**	**710,304.6**	**3.41%**	**3.11%**	**14.56%**	**13.45%**	**18.80%**	**18.68%**	
A	Funciones de las Fuerzas Armadas	3,456.4	3,744.6	0.017%	0.016%	0.073%	0.071%	0.095%	0.098%	Derecho a la educación
B	Provisión de Bienes Públicos	3,332.7	2,571.9	0.017%	0.011%	0.071%	0.049%	0.091%	0.068%	
E	Prestación de Servicios Públicos	161,999.6	145,058.8	0.806%	0.635%	3.440%	2.747%	4.443%	3.814%	
G	Regulación y supervisión	880.9	568.9	0.004%	0.002%	0.019%	0.011%	0.024%	0.015%	
I	Gasto Federalizado	365,965.1	398,639.2	1.821%	1.746%	7.770%	7.550%	10.038%	10.482%	
K	Proyectos de Inversión	2,327.5	474.4	0.012%	0.002%	0.049%	0.009%	0.064%	0.012%	
L	Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional	0.9	0.0	0.000%	-	0.000%	-	0.000%	-	
M	Apoyo al proceso presupuestario y mejorar la eficiencia institucional	11,135.3	6,671.4	0.055%	0.029%	0.236%	0.126%	0.305%	0.175%	
O	Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	0.0	41.8	-	0.000%	-	0.001%	-	0.001%	
P	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	2,151.0	2,920.7	0.011%	0.013%	0.046%	0.055%	0.059%	0.077%	
R	Específicos	832.3	800.3	0.004%	0.004%	0.018%	0.015%	0.023%	0.021%	
S	**Sujetos a Reglas de Operación**	**43,415.5**	**57,434.2**	**0.216%**	**0.252%**	**0.922%**	**1.088%**	**1.191%**	**1.510%**	
U	**Otros Subsidios**	**90,028.5**	**91,378.5**	**0.448%**	**0.400%**	**1.912%**	**1.731%**	**2.469%**	**2.403%**	
Protección Social		**982,828.5**	**1,472,662.9**	**4.89%**	**6.45%**	**20.87%**	**27.89%**	**26.96%**	**38.72%**	
B	Provisión de Bienes Públicos	1,703.8	1,691.0	0.008%	0.007%	0.036%	0.032%	0.047%	0.044%	Derecho a la seguridad social y a la protección social Derecho a la familia y la asistencia a ésta Derecho a un nivel de vida adecuado (alimentación y vivienda)
E	Prestación de Servicios Públicos	16,752.9	18,037.7	0.083%	0.079%	0.356%	0.342%	0.459%	0.474%	
F	Promoción y fomento	199.5	0.0	0.001%	-	0.004%	-	0.005%	-	
I	Gasto Federalizado	9,339.7	10,869.0	0.046%	0.048%	0.198%	0.206%	0.256%	0.286%	
J	Pensiones y jubilaciones	716,417.2	1,190,771.8	3.565%	5.215%	15.211%	22.554%	19.650%	31.310%	
K	Proyectos de Inversión	158.9	11.6	0.001%	0.000%	0.003%	0.000%	0.004%	0.000%	
M	Apoyo al proceso presupuestario y mejorar la eficiencia institucional	18,114.5	20,030.6	0.090%	0.088%	0.385%	0.379%	0.497%	0.527%	
P	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	4,113.0	2,993.7	0.020%	0.013%	0.087%	0.057%	0.113%	0.079%	
R	Específicos	31,078.7	11,736.0	0.155%	0.051%	0.660%	0.222%	0.852%	0.309%	
S	**Sujetos a Reglas de Operación**	**94,373.5**	**104,619.2**	**0.470%**	**0.458%**	**2.004%**	**1.982%**	**2.588%**	**2.751%**	
T	Aportaciones a la seguridad social	89,867.4	108,576.9	0.447%	0.476%	1.908%	2.057%	2.465%	2.855%	
U	**Otros Subsidios**	**709.5**	**3,325.4**	**0.004%**	**0.015%**	**0.015%**	**0.063%**	**0.019%**	**0.087%**	
Otros Asuntos Sociales		**1,465.8**	**643.5**	**0.01%**	**0.00%**	**0.03%**	**0.01%**	**0.04%**	**0.02%**	
F	Promoción y fomento	1,148.2	607.3	0.006%	0.003%	0.024%	0.012%	0.031%	0.016%	No aplica
U	**Otros Subsidios**	**317.6**	**36.2**	**0.002%**	**0.000%**	**0.007%**	**0.001%**	**0.009%**	**0.001%**	
Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General		**27,218.2**	**12,939.1**	**0.14%**	**0.06%**	**0.58%**	**0.25%**	**0.75%**	**0.34%**	
E	Prestación de Servicios Públicos	1,989.2	1,921.8	0.010%	0.008%	0.042%	0.036%	0.055%	0.051%	Derechos laborales
G	Regulación y supervisión	896.4	1,029.4	0.004%	0.005%	0.019%	0.019%	0.025%	0.027%	
K	Proyectos de Inversión	2,059.6	0.0	0.010%	-	0.044%	-	0.056%	-	
M	Apoyo al proceso presupuestario y mejorar la eficiencia institucional	1,163.0	891.3	0.006%	0.004%	0.025%	0.017%	0.032%	0.023%	
P	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	2,753.5	2,334.1	0.014%	0.010%	0.058%	0.044%	0.076%	0.061%	
R	Específicos	107.5	0.0	0.001%	-	0.002%	-	0.003%	-	
S	**Sujetos a Reglas de Operación**	**15,122.4**	**5,315.5**	**0.075%**	**0.023%**	**0.321%**	**0.101%**	**0.415%**	**0.140%**	
U	**Otros Subsidios**	**1,779.2**	**241.2**	**0.009%**	**0.001%**	**0.038%**	**0.005%**	**0.049%**	**0.006%**	

Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP. [a/] Los totales pueden no coincidir ya que la clasificación del gasto por programa presupuestario agrega gastos operativos adicionales respecto a la clasificación funcional. [b/] Este rubro se encuentra dentro de la Función de Desarrollo Económico según la clasificación funcional del gasto de la SHCP. Únicamente, se incluyen los rubros asociados con el sector laboral. No se incluye en la suma total de la Función de Desarrollo Social.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

El cuadro 9 permite ver el comportamiento y estructura de los Programas presupuestarios correspondientes a cada Función. Protección social es la de mayor peso y eso se explica exclusivamente por los recursos asignados al pago de Pensiones y Jubilaciones. A este rubro le siguen Educación y Salud, por el peso del Gasto Federalizado en el primero y la Prestación de servicios públicos en el segundo.

La organización por Función y Subfunción de los Programas presupuestarios permite identificar y vincular las funciones que cumplen con los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. Es decir, es fácilmente identificable la correspondencia de cada Función con cada uno de los DESCA, lo que significa que si hay acciones directas de programas públicos que impactan los derechos. La cuestión es si la lógica de la clasificación y, sobre todo de la asignación de recursos y las Reglas de Operación, está vinculada o parte del enfoque de derechos.

Como señaló el estudio Presupuesto y Derechos Humanos, las acciones de gobierno, sus Pp y sus políticas y estrategias pueden incidir en el ámbito de los derechos, pero no necesariamente se construyeron con ese fin. Hay que tomar en cuenta que existe una diferencia entre garantizar una oferta de bienes y servicios públicos y garantizar un derecho.

Incluso, analizando la composición de las Subfunciones de los Pp en materia de Desarrollo Social, los Pp con clasificación M, O y P se encuentran asociados al gasto operativo, de administración y rectoría para el diseño de políticas públicas, así como para la planeación y la evaluación de los programas. Prácticamente todas las subfunciones de Desarrollo Social encuentran una correspondencia con algún DESCA, aunque esto no significa que todas las dimensiones de protección y garantía de estos derechos estén cubiertas, ni que los recursos asignados por función y subfunción impacten directamente en la garantía del derecho.

Dada la naturaleza de los DESCA, la acción del gobierno no solo consiste en crear bienes y servicios públicos, la intervención gubernamental no se agota ahí y debe ser más amplia.

- En el cuadro 9 es claro la existencia de programas presupuestarios que financian la provisión de los bienes y servicios públicos (caso educación, salud, agua y saneamiento, protección social y protección de la familia). Estos se vinculan con los programas E y B.

- Asimismo, la acción pública también contempla programas que apoyan a los segmentos de la población que por sus propios medios no pueden acceder a los bienes y servicios vinculados a los DESCA, aunque estos sean públicos. Para ello, los programas S y U financian intervenciones subsidiarias para grupos vulnerables. La característica de los programas S es que son recursos que se acercan a poblaciones específicas o buscan entregar recursos a organizaciones sociales con amplios retos para impulsar por si mismas iniciativas productivas-sociales.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

- Hay otro tipo de intervenciones gubernamentales que implican también la protección o garantía de los DESCA en los cuales es necesario acciones de regulación (caso medio ambiente o derechos laborales). Estos se vinculan con los programas G y F.

Es posible adelantar que para atender el ODS 1 se requiere de la intervención pública de todas las dependencias y los programas que se expresa en el cuadro 9. Aunque eso no implica que las acciones sean suficientes y necesarias para avanzar en el cumplimiento de las metas que plantea el ODS.

La síntesis de programas públicos federales que impactan en el ámbito de los derechos y de los ODS, permite observar que: 1) hay un conjunto de acciones públicas que en ambos casos pueden contribuir al logro de los objetivos planteados, pero los programas no tienen la suficiente capacidad por sí solos para erradicar la pobreza y el hambre; 2) los programas tampoco tienen una articulación que los lleve a impactar directamente y de manera relevante en la problemática de la pobreza y el hambre, y 3) los programas que implican una intervención directa en el fenómeno de la pobreza y el hambre son escasos.

Desde la perspectiva presupuestal se puede afirmar que pese a la dimensión del gasto que involucra, no se percibe que haya un impacto equivalente del ejercicio del gasto en el acceso a los derechos o el cumplimiento de los ODS. Como se señaló, la atención a diferentes problemáticas específicas, grupos sociales, familias o individuos acaba por dispersar los esfuerzos de gasto, pulverizando los efectos positivos de su ejercicio. Si bien cada programa puede contribuir a mejorar las condiciones de vida de su población objetivo, esto no se verá necesariamente reflejado en los objetivos más amplios de la política social, el enfoque de derechos o el cumplimiento de los ODS.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

3. Caso SEDESOL: El combate a la pobreza y el hambre

En la conformación del México moderno confluyeron las demandas de diversos momentos históricos cuyos ejes fueron la Justicia y la Justicia Social. En un país marcado desde sus orígenes por la desigualdad social, todos y cada uno de sus momentos renovadores han recogido aspiraciones de igualdad. Así las Constituciones Políticas apegadas a cada uno de esos movimientos sociales, como las instituciones creadas han tenido un alto contenido social.

A principios del siglo XX la Constitución de 1917 plasma un conjunto de deberes del Estado y garantías para la población que buscan igualar las condiciones de vida de la población. Ya no solo se trataba de garantizar derechos y aspiraciones individuales, sino que se reconocen derechos sociales como la educación o el trabajo. Por eso se reconoce que en el mundo esa Constitución Política fue la primera en reconocer formalmente derechos sociales.

A lo largo de la modernización del país y al amparo de las "garantías individuales" del artículo 1.° constitucional y de los derechos sociales se fueron creando instituciones que permitieron que el desarrollo social acompañara el desarrollo económico. La industrialización y urbanización tuvieron su contraparte en las prestaciones sociales desarrolladas a la par que se generalizaba el trabajo industrial y los servicios. Un caso ejemplar lo constituye el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Desde otra óptica la Reforma Agraria se convirtió en una garantía de derecho a la propiedad colectiva sin dejar de reconocer la propiedad privada; el discurso contra el latifundio no lo erradicó, pero abrió paso a una identificación de los campesinos con un derecho a la tierra (y libertad) y en un momento de creciente demanda de productos primarios para las ciudades y la exportación, la bonanza del campo dio sustento al desarrollo económico y social.

Alimentos y materias primas baratas, salarios mínimos, corporaciones sindicales y campesinas se conjuntaron para que el país creciera económicamente, garantizando "capilaridad social". Ahora era posible educarse, mantener la salud y aspirar y alcanzar mejores condiciones de vida. El entorno económico y social generó un clima de relativa paz y estabilidad social, donde el ascenso de la clase media es el mejor ejemplo de los logros sociales alcanzados.

Este mismo desarrollo que se acompañó de diferentes estrategias de desarrollo social, generó nuevas demandas y llevó a la ruptura y cambio de la vida política del país. No obstante, permanece la continua desigualdad y las condiciones de pobreza de la población. Es decir, pese a la evidente mejoría social, la concentración de la riqueza es persistente, lo que se traduce en condiciones de desigualdad y pobreza para la mayor parte de la población.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha reiterado que pese al desarrollo las brechas sociales se amplían. Más aún cuando luego de casi cuatro décadas de reformas y crisis económicas y sociales la promesa de la globalización en torno al bienestar, no sólo no se alcanzó, sino que definió y ahondó brechas sociales, económicas, tecnológicas entre países y el interior de su población.

En el caso mexicano, la política social ha sido un sello distintivo que ha transitado por diversos mecanismos institucionales y ha experimentado con estrategias universales y de focalización; con criterios de organización y participación social y con criterios tecnocráticos; con políticas asistenciales y con políticas de desarrollo productivo; igualmente, ha centrado la actuación gubernamental en lo social, en la Presidencia de la República o en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o bien, en la Secretaría de Desarrollo Social. En todos los casos las estrategias han sido reforzadas por las instituciones emblemáticas de atención y protección social como Educación, Salud, IMSS e ISSSTE.

En el caso de la lucha contra la pobreza y la desigualdad específicamente la Secretaría de Desarrollo Social juega un papel importante. Creada en agosto de 1992, la SEDESOL ha tenido la misión de coordinar esfuerzos para combatir la pobreza y la desigualdad. Esto se refuerza con la Ley General de Desarrollo Social que incorpora explícitamente obligaciones de la dependencia federal en materia de derechos sociales.

Como se afirma en el estudio que precede a este:

> "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 modificar 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".[23]

Si bien es cierto el compromiso por "lo social" del Estado mexicano, los resultados son insuficientes. Las "brechas" se han ido ampliando, la capilaridad social ha sido limitada y la exclusión social se va reproduciendo y adquiriendo diferentes formas. Lo que no evoluciona, en términos de resultados, son los mecanismos para promover la igualación social y cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos.

[23] Gutiérrez, A. (2016). *Estudio sobre Presupuesto y Derechos Humanos*, *op. cit.*, p. 7.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Como señala Mario Luis Fuentes:

> "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, 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 desigualdad que se expresan en el incumplimiento generalizado de los derechos humanos.
>
> Los diversos procesos de exclusión social 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.
>
> […]
>
> 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, inter- dependencia, indivisibilidad y progresividad, además del principio Pro Persona (anteriormente conocido como Principio Pro Homine), tal como lo establece el artículo primero constitucional".[24]

Un elemento más a considerar es que el tema de lo social se ha concentrado en los diagnósticos, programas y acciones contra la pobreza, dejando de lado el tema de la desigualdad (podemos no ser pobres, pero somos sumamente desiguales), así como el de derechos. Es decir, hay un énfasis en la pobreza, pero no se ha resuelto; hay un énfasis constitucional en el tema de derechos, pero no se ha avanzado; hay un tema de desigualdad y no hay suficientes análisis ni políticas para reducir este tipo de brechas.

Sin duda el tema de pobreza es prioritario, está vinculado con los derechos humanos, los DESCA y la Agenda 2030. Objetivo 1. Fin de la pobreza. Erradicar la pobreza en todas sus formas; sin embargo, el instrumento de política pública para resolverlo muestra limitaciones.

[24] Fuentes, M. (2016). *Los Derechos Humanos y el Curso de Desarrollo: Retos para la implementación del Artículo 1o Constitucional. En Ensayos sobre Presupuesto y Derechos Humanos*. CNDH – UNAM - Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED).

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

3.1. Secretaría de Desarrollo Social: marco institucional, Estructura Programática y Presupuesto

A partir de las funciones y responsabilidades de la SEDESOL, es importante revisar el marco normativo e institucional bajo el que opera el cual es complejo dado que se conforma de una suma de compromisos, responsabilidades, facultades y obligaciones que no se corresponden con su capacidad institucional. Incluso, si se acepta que la política social tiene un carácter transversal, y que esa es su naturaleza por antonomasia, queda claro que la Secretaría debería contar con instrumentos más desarrollados de ejecución, colaboración y coordinación de toda la acción gubernamental.

Al comparar las facultades, atribuciones y obligaciones que marca la normatividad para la Secretaría es posible identificar la amplitud y complejidad que entraña diseñar acciones para cumplir con estos preceptos. El cuadro 10 resume las responsabilidades para la SEDESOL previstas en la Ley General de Desarrollo Social la Secretaría de Desarrollo Social (LGDS) y la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Cuadro 10.
Marco normativo de la Secretaría de Desarrollo Social

Ley General de Desarrollo Social	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
SEDESOL tiene la obligación:	**A SEDESOL corresponde la facultad y responsabilidad:**
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.	Fortalecer el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante la instrumentación, coordinación y seguimiento, en términos de ley y con los organismos respectivos, de las políticas siguientes: a) Combate efectivo a la pobreza; b) Atención específica a las necesidades de los sectores sociales más desprotegidos […], y c) Atención a los derechos de la niñez; de la juventud; de los adultos mayores, y de las personas con discapacidad.
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.	Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza.
Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales de las entidades federativas y el federal.	Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control.
Sistema Nacional de Desarrollo Social como un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos; federal, los de las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado,	Coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales y, con la participación de los sectores social y privado.
SEDESOL es responsable de diseñar la Política Nacional de Desarrollo Social a fin de:	Impulsar políticas y dar seguimiento a los programas de inclusión social y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los diferentes niveles de gobierno.
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.	Elaborar políticas públicas y dar seguimiento a los programas de apoyo e inclusión de los jóvenes a la vida social participativa y productiva.
	Impulsar las políticas públicas y dar seguimiento a los programas de inclusión y atención de los adultos mayores y sus derechos.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Ley General de Desarrollo Social	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución.	Fomentar las políticas públicas y dar seguimiento a los programas que garanticen la plenitud de los derechos de las personas con discapacidad.
	Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para fortalecer el desarrollo e inclusión social, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y con la participación de los sectores social y privado.
Fortalecer el desarrollo regional equilibrado.	Impulsar a través del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada políticas públicas en materia de asistencia social e integración familiar, en coordinación con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
	Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que corresponde a la Secretaría de Economía, así como a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; bajo principios que eviten el uso o aprovechamiento indebido y ajenos a los objetivos institucionales.
Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.	Fomentar la organización y constitución de toda clase de sociedades cooperativas, cuyo objeto sea la producción industrial, la distribución o el consumo.
	Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos a entidades federativas y municipios, y de los sectores social y privado, que se deriven de las acciones e inversiones convenidas en los términos de este artículo.
	Formular, conducir y evaluar la política de fomento y desarrollo del sector social de la economía.

Fuente: Ley General de Desarrollo Social y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 32.

Para el ejercicio de sus funciones en 2018 la Secretaría de Desarrollo Social contó con la siguiente estructura organizativa:[25]

A nivel central:

Dos Subsecretarías:

1) Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano.
2) Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional.

La Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano operó con cinco Direcciones Generales cada una de estas, como se puede observar, asociadas a programas específicos:

- Opciones Productivas.
- Políticas Sociales.
- Atención a Grupos Prioritarios.
- Seguimiento.
- Seguro de Vida para Jefas de Familia.

Entre sus funciones destaca la de "Proponer al Titular de la Secretaría las políticas para la atención de las personas, familias, hogares, grupos y comunidades en situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, en especial a quienes habitan en zonas áridas de las áreas rurales del país y en zonas marginadas de las áreas urbanas".

La Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional operó con una Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales, que a su vez contó con cinco Direcciones Generales:

[25] SEDESOL. Disponible en http://www.normateca.SEDESOL.gob.mx/es/NORMATECA/Organizacion_Oficial#

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

- Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales.
- Análisis y Prospectiva.
- Geoestadística y Padrones de Beneficiarios.
- Desarrollo Regional.
- Participación Social.

Dos de estas direcciones generales, Desarrollo Regional y Participación Social, son las que en principio tendrían una mayor interacción con la población, dado que las demás si bien engloban actividades indispensables, por ejemplo, construcciones de Padrones de Beneficiarios; tienen un carácter más del ámbito de la gestión administrativa.

Entre sus funciones destaca la de "Planear, diseñar y evaluar las estrategias, programas, proyectos y acciones en materia de desarrollo social y proponer las políticas, criterios y lineamientos generales para el cumplimiento de los objetivos de los programas y acciones de la Secretaría".

Asimismo, la Secretaría contó con una Oficialía Mayor con sus respectivas direcciones generales del presupuesto, recursos materiales, recursos humanos, tecnologías de información y, procesos y estructura orgánica. A ello se agregaba la Unidad de la oficina de la Secretaría con el área de Comunicación Social; la Unidad de Coordinación de Delegaciones (las 32 correspondientes a las entidades federativas del país); la Unidad del Abogado General y Transparencia; el Órgano Interno de Control y, la Dirección General de Vinculación Interinstitucional.

De igual modo, SEDESOL tenía a su cargo cuatro Órganos Administrativos Desconcentrados y tres Entidades Sectorizadas:

Órganos Administrativos Desconcentrados:[26]

- Al Instituto Nacional de Desarrollo Social (Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF);
- Al Instituto Nacional de la Economía Social;
- A la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social[27], y
- A las Delegaciones de la Secretaría en las entidades federativas.

[26] Órganos Administrativos Desconcentrados jerárquicamente subordinados ya la Secretaría, pero con autonomía técnica y operativa.

[27] Por su importancia cabe señalar que El 5 de septiembre de 2014, a través de un Decreto Presidencial, el Programa Oportunidades se transforma en PROSPERA Programa de Inclusión Social, cuyo objetivo es: articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad. Por su naturaleza se trata de un programa transversal encabezado y coordinado por la SEDESOL. De acuerdo con el Decreto de creación, el titular de la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, será nombrado por el titular del Ejecutivo Federal; la Coordinación Nacional tendrá como objeto: formular, coordinar, dar seguimiento, supervisar y evaluar la ejecución de PROSPERA Programa de Inclusión Social y proponer estrategias y acciones para mejorar la educación, la salud, la alimentación, la generación de ingresos y el acceso a los derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social. Asimismo, entre sus atribuciones destaca la de "contribuir a la vinculación de las acciones de educación, salud, alimentación, la generación de ingresos y el acceso a los derechos sociales establecidos en PROSPERA". Cabe precisar que la Coordinación nacional de PROSPERA, en el ejercicio de sus facultades, cuenta con plena autonomía técnica y de gestión. VER: *DECRETO por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social*. *DOF*: 05/09/2014.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Entidades Sectorizadas[28]

- Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías, FONART.
- Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA.
- Abasto Rural a cargo de DICONSA

Como se puede apreciar, la estructura organizacional de la Secretaría deja bajo su control directo a unos cuantos programas sociales limitados a poblaciones muy específicas, donde el más relevante es el de Adultos Mayores pues es el de mayor peso presupuestal. En el caso de los otros tres programas con recursos importantes, PROSPERA es un Órgano Administrativo Desconcentrado con autonomía de gestión y una situación similar ocurre con las Entidades Sectorizadas como LICONSA y DICONSA.

Para la dimensión de las responsabilidades y funciones de la Secretaría establecidas en Ley General de Desarrollo Social y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigentes en 2018, la estructura operacional resulta limitada. Por un lado, tiene una responsabilidad general de diseño y coordinación de la política social, pero por otro, es responsable de la atención a grupos específicos de la población dispersos que tienen en común su condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad social. Por ello se diseñan programas y acciones específicos y diversas, así como diferentes bolsas de recursos, que buscan impactar en grupos heterogéneos para mejorar sus condiciones de vida y ampliar su acceso a sus derechos. Esto ha llevado a la creación de programas *ad hoc* para atender a cada población o problemática en particular, en lugar de avanzar en el desarrollo de programas más amplios capaces de impactar de manera más comprehensiva y general a grupos y segmentos más amplios de la población por ejemplo actuando sobre la problemática común de insuficiencia de ingresos.

En lo que toca a los recursos para cumplir con su función, entre 2012 y 2018 prácticamente estos se han mantenido constantes, considerando que algunos de sus programas fueron transferidos a otra Secretaría. No obstante, es un hecho que en el periodo 2015-2018 hubo reducciones presupuestales.

Esto ocurrió pese a que la Ley General de Desarrollo Social establece en sus artículos 18 y 19 que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público; entre ellos están 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.

[28] Se trata de entidades de la administración pública paraestatal y fideicomisos públicos afines a los objetivos de la secretaría que va a ser su cabeza de sector y que mantienen su personalidad jurídica, su autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa, aunque se encuentran obligadas a compatibilizar sus objetivos y metas con las de la Secretaría y el sector en su conjunto.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Por su parte, el artículo 20 de la misma ley, establece que 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. Esta última consideración es importante debido a que se ha convertido en la justificación "en última instancia" para que se puedan recortar los recursos destinados a la función de desarrollo social o a algunas de sus componentes.

Las funciones que tiene la Secretaría de Desarrollo Social constituyen el eje de las políticas contra la pobreza y la desigualdad del gobierno federal e igualmente, permean las definiciones que toman los gobiernos estatales y municipales. Tan solo la obligación de coordinar el Sistema Nacional de Desarrollo Social y la de "Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos" implica la realización de un gran esfuerzo institucional de hacer y coordinar acciones de política pública para una población muy diversa y en condiciones de pobreza y de desigualdad.

Para cumplir con éxito esta responsabilidad que además exige considerar soluciones al desarrollo desigual de las regiones, se requiere contar con la capacidad no solo de diseñar y coordinar políticas, programas, proyectos y acciones de todo tipo, sino también de claridad en la estrategia global a seguir y de los recursos financieros, materiales, humanos y tecnológicos que le den soporte a dicha estrategia. Además, esta estrategia debe ser congruente con las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos y con los objetivos del desarrollo sostenible.

En la que toca a la parte presupuestal, los recursos de la Función Desarrollo Social han sido crecientes. De 2012 a 2018, el presupuesto destinado a esta función creció 19.4% en términos reales; dentro de esta, el Ramo 20 que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social prácticamente se mantuvo igual (aumento de 0.3% real en el periodo referido).

Cabe mencionar que una parte de este nulo crecimiento tiene que ver con la reestructuración de la Administración Pública Federal como lo fue la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDATU) y la transferencia de recursos y responsabilidades de SEDESOL a SEDATU que implicó la reforma. Otra parte tiene que ver con la supresión y compactación de Programas presupuestarios (Pp) que en algunos casos llevó a la reducción de recursos presupuestales.

La evolución del presupuesto en la Función Desarrollo Social muestra como la dependencia entre 2012 y 2018 cumplió con diversas funciones y subfunciones para los que tuvo bajo su control diferentes Pp. Como se puede apreciar en el cuadro 11, en 2012 SEDESOL participaba en las funciones de Vivienda y Servicios a la Comunidad (subfunciones: Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional); de Protección Social

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

(subfunción: Otros Grupos Vulnerables). Para 2018 la Secretaría dejó de participar en las subfunciones de Urbanización y Vivienda, así como en los Pp relativos a Desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, de Opciones productivas, Desarrollo de zonas prioritarias y del Programa de apoyo alimentario. Si en 2012 SEDESOL participaba en 37 Pp de la Función de Desarrollo Social, para 2018 eran 26 Pp.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Cuadro 11.

SEDESOL: Programas Presupuestarios según la Clasificación Función por Subfunción, 2012 vs. 2018

Función/ Subfunción/ Programa Presupuestario		Presupuesto Aprobado (mdp de 2018)		% PIB		% PEF		% Gasto Programable	
		2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018
Función Desarrollo Social		**2,518,712.6**	**3,007,156.0**	**12.53%**	**13.17%**	**53.48%**	**56.96%**	**69.08%**	**79.07%**
Total SEDESOL		**106,265.7**	**106,548.1**	**0.53%**	**0.47%**	**2.26%**	**2.02%**	**2.91%**	**2.80%**
Vivienda y Servicios a la Comunidad		**233,817.5**	**212,196.7**	**1.16%**	**0.93%**	**4.96%**	**4.02%**	**6.41%**	**5.58%**
Total Subfunción: Urbanización		**6,237.6**	**5,570.2**	**0.03%**	**0.02%**	**0.13%**	**0.11%**	**0.17%**	**0.15%**
SEDESOL		**6,072.4**	**0.0**	**0.03%**	**0.00%**	**0.13%**	**0.00%**	**0.17%**	**0.00%**
P001	Definición y conducción de la política de desarrollo urbano y ordenación del territorio	174.2	0.0	0.001%	-	0.004%	-	0.005%	-
R010	Estudios y acciones de planeación del desarrollo urbano	29.5	0.0	0.000%	-	0.001%	-	0.001%	-
S048	Programa Hábitat	4,530.8	0.0	0.023%	-	0.096%	-	0.124%	-
S175	Rescate de espacios públicos	1,276.9	0.0	0.006%	-	0.027%	-	0.035%	-
S237	Programa Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos	61.0	0.0	0.000%	-	0.001%	-	0.002%	-
Total Subfunción: Vivienda		**13,743.5**	**9,096.3**	**0.07%**	**0.04%**	**0.29%**	**0.17%**	**0.38%**	**0.24%**
SEDESOL		1,921.6	0.0	0.01%	0.00%	0.04%	0.00%	0.05%	0.00%
S058	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa	1,921.6	0.0	0.010%	-	0.041%	-	0.053%	-
Total Subfunción: Desarrollo Regional		**208,866.0**	**190,412.4**	**1.04%**	**0.83%**	**4.43%**	**3.61%**	**5.73%**	**5.01%**
SEDESOL		**10,619.3**	**1,976.4**	**0.05%**	**0.01%**	**0.23%**	**0.04%**	**0.29%**	**0.05%**
M001	Actividades de apoyo administrativo	45.7	196.4	0.000%	0.001%	0.001%	0.004%	0.001%	0.005%
F001	Fomento del desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil	146.9	0.0	0.001%	-	0.003%	-	0.004%	-
P003	Evaluación de los programas sociales	308.4	371.6	0.002%	0.002%	0.007%	0.007%	0.008%	0.010%
S017	Programa de Fomento a la Economía Social	0.0	423.8	0.000%	0.002%	0.000%	0.008%	0.000%	0.011%
S054	Programa de Opciones Productivas	508.2	0.0	0.003%	-	0.011%	-	0.014%	-
S061	Programa 3 x 1 para Migrantes	645.1	498.6	0.003%	0.002%	0.014%	0.009%	0.018%	0.013%
S070	Programa de Coinversión Social	501.9	208.2	0.002%	0.001%	0.011%	0.004%	0.014%	0.005%
S155	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)	317.6	277.7	0.002%	0.001%	0.007%	0.005%	0.009%	0.007%
S216	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	8,145.5	0.0	0.041%	-	0.173%	-	0.223%	-
Protección Social		**982,828.5**	**1,472,662.9**	**4.89%**	**6.45%**	**20.87%**	**27.89%**	**26.95%**	**38.72%**
Total Subfunción: Otros Grupos Vulnerables		**99,807.1**	**117,700.2**	**0.50%**	**0.52%**	**2.12%**	**2.23%**	**2.74%**	**3.09%**
SEDESOL		**87,652.4**	**104,571.7**	**0.44%**	**0.46%**	**1.86%**	**1.98%**	**2.40%**	**2.75%**
M001	Actividades de apoyo administrativo	1,358.3	1,248.3	0.007%	0.005%	0.029%	0.024%	0.037%	0.033%
B004	Adquisición de leche nacional	1,703.8	1,691.0	0.008%	0.007%	0.036%	0.032%	0.047%	0.044%
E003	Servicios a grupos con necesidades especiales	283.8	341.7	0.001%	0.001%	0.006%	0.006%	0.008%	0.009%
E016	Articulación de políticas públicas integrales de juventud	0.0	198.7	0.000%	0.001%	0.000%	0.004%	0.000%	0.005%
K025	Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas)	12.0	3.2	0.000%	0.000%	0.000%	0.000%	0.000%	0.000%
P001	Diseño y Conducción de la Política Pública de Desarrollo Social	0.0	287.2	0.000%	0.001%	0.000%	0.005%	0.000%	0.008%
P002	Promoción y ev. de la pol. de desarrollo social y comunitario, la participación y la cohesión social	1,307.0	1,158.0	0.007%	0.005%	0.028%	0.022%	0.036%	0.030%
P004	Desarrollo integral de las personas con discapacidad	0.0	57.0	0.000%	0.000%	0.000%	0.001%	0.000%	0.001%
R009	Evaluación y estudios de los programas sociales	34.0	0.0	0.000%	-	0.001%	-	0.001%	-
S017	Programa de Fomento a la Economía Social	0.0	1,688.6	0.000%	0.007%	0.000%	0.032%	0.000%	0.044%
S052	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	1,334.1	1,260.1	0.007%	0.006%	0.028%	0.024%	0.037%	0.033%
S053	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	2,281.9	2,155.4	0.011%	0.009%	0.048%	0.041%	0.063%	0.057%
S057	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	213.7	182.1	0.001%	0.001%	0.005%	0.003%	0.006%	0.005%
S065	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	369.3	296.5	0.002%	0.001%	0.008%	0.006%	0.010%	0.008%
S071	Programa de Empleo Temporal (PET)	1,585.6	758.1	0.008%	0.003%	0.034%	0.014%	0.043%	0.020%
S072	PROSPERA Programa de Inclusión Social	44,394.2	46,396.0	0.221%	0.203%	0.943%	0.879%	1.218%	1.220%
S118	Programa de Apoyo Alimentario	5,188.6	0.0	0.026%	-	0.110%	-	0.142%	-
S174	Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	3,673.2	4,070.3	0.018%	0.018%	0.078%	0.077%	0.101%	0.107%
S176	Pensión para Adultos Mayores	23,913.0	39,473.0	0.119%	0.173%	0.508%	0.748%	0.656%	1.038%
S241	Seguro de vida para jefas de familia	0.0	64.0	0.000%	0.000%	0.000%	0.001%	0.000%	0.002%
S279	Comedores Comunitarios	0.0	3,205.8	0.000%	0.014%	0.000%	0.061%	0.000%	0.084%
U008	Subsidios a programas para jóvenes	0.0	36.8	0.000%	0.000%	0.000%	0.001%	0.000%	0.001%

Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

En 2018 la responsabilidad de SEDESOL quedó concentrada en las Subfunciones de Desarrollo Regional y en la de Otros Grupos Vulnerables; la primera con 1,976.4 millones de pesos y, la segunda con 104,571.7 millones de pesos. La dependencia responsable de la política social reduce su participación en el PEF de 2.26% en 2012 a 2.02% en 2018 y, en el Gasto Programable de 2.91% a 2.80%. Como porcentaje del PIB esto significó también una reducción, ya que para 2018 la SEDESOL contó con un presupuesto menor a medio punto del PIB (0.47%) para cumplir con sus funciones, en tanto que en 2012 representó 0.53% del PIB. En todos los casos la participación fue menor a la registrada en 2012.

Las actividades de la Secretaría se despliegan en veintiséis programas presupuestarios, pero dos de estos, Prospera Programa de Inclusión Social y Pensión para Adultos Mayores concentran 80.6% de los recursos de esta dependencia. Dentro de este universo de programas presupuestarios quince corresponden a la Clasificación S (subsidios sujetos a reglas de operación) y uno que se clasifica como programa U (otros subsidios), los cuales concentran recursos que representan 94.7% del presupuesto de la secretaría.

El ejercicio presupuestal de la SEDESOL contempla también Programas presupuestarios clasificados como P y M que son los referidos a gasto de tipo administrativo que es indispensable para la operación de los programas. En este caso se encuentran los Pp: Diseño y Conducción de la Política Pública de Desarrollo Social; Promoción y evaluación de la política de desarrollo social y comunitario, la participación y la cohesión social; Desarrollo integral de las personas con discapacidad; Actividades de apoyo administrativo (Subfunción Desarrollo Regional); Evaluación de los programas sociales; Actividades de apoyo administrativo (Subfunción Otros Grupos Vulnerables). Así como un Pp K, Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas).

Estos datos revelan que el instrumento principal de combate a la pobreza y desigualdad se concentra en transferencias bajo el esquema de subsidios, los cuales tienen la característica de brindar apoyos directos a beneficiarios según el diseño de reglas de operación de cada programa. Aunque, de acuerdo con las cifras mencionadas es posible afirmar que la Secretaría básicamente se concentra en la atención de adultos mayores y las familias que pertenecen al padrón del programa Prospera.

Esta situación expresa que las capacidades de la SEDESOL frente a las responsabilidades que le marca la ley son limitadas. Por ejemplo, el fortalecimiento de la inclusión social instrumentando y coordinando políticas y acciones contra la pobreza, o bien el brindar atención a sectores sociales desprotegidos y vulnerables, o formular y conducir la política general de desarrollo social, requiere de recursos y programas que le permitan dar un sustento concreto a todo ello, pero los recursos que directamente ejerce la secretaría son insuficientes para la magnitud de su responsabilidad.

Dada la complejidad del fenómeno de la pobreza, se entiende que la SEDESOL no actúa sola para erradicarla; se trata de una responsabilidad de gobierno y de Estado que exige desarrollar una estrategia de política pública que englobe diversas acciones y la participación de todas las

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

dependencias de la Administración Pública Federal, así como la coordinación de esfuerzos e iniciativas de colaboración con los gobiernos estatales y municipales e incluso con otras organizaciones de la sociedad.

Por eso se explica el peso de la Función de Desarrollo Social dentro del presupuesto federal, pero no se justifica el magro presupuesto de la entidad responsable del diseño general y de la coordinación de acciones contra la pobreza y a favor del desarrollo social. Lo transversal cuenta, pero también las capacidades de acción y coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social que además es la entidad rectora y la que directamente tiene la responsabilidad de actuar contra la pobreza y el hambre.

3.2. Programas presupuestarios y reglas de operación en el combate a la pobreza extrema y el hambre

Como se mencionó anteriormente, la evolución de los Pp de la SEDESOL entre 2012 y 2018 registra cambios derivados de la reestructuración de la Administración Pública Federal, como la creación de la SEDATU que llevó a que algunas de las responsabilidades y programas que ejecutaba SEDESOL pasaron a formar parte de la nueva Secretaría. Igualmente, en 2015 la SHCP ordenó la realización de una revisión y compactación de Pp por lo que algunos de los que estaban a cargo de SEDESOL no recibieron presupuesto federal, se agregaron a otros o bien desaparecieron.

De este modo, en el cuadro 12 se reportan los programas presupuestarios de SEDESOL vigentes hasta 2018 y aquellos que salieron de su esfera de ejecución y que por lo tanto ya no registraron recursos en la dependencia. Se incluyeron los programas asociados con la operación de programas en actividades como: planeación, evaluación, seguimiento, regulación, proyectos de inversión asociados con la creación de infraestructura para la propia operación de la dependencia.

Conforme a lo señalado, en 2018 la Función Desarrollo Social contempló recursos por 3,007,156 millones de pesos; dentro de esta Función los Programas presupuestarios correspondientes a la Secretaría de Desarrollo Social contaron con 106, 548.1 millones de pesos, cifra que representó solo 3.5% del gasto en desarrollo social, 1.9% de los recursos de los Pp de la dependencia en la Subfunción Desarrollo Regional y 98%.1% del presupuesto de Pp de la institución en la Subfunción Otros Grupos Vulnerables.

Otras relaciones importantes que ayudan a dimensionar la capacidad de acción de la Secretaría en el cumplimiento de sus funciones es que los recursos de los Pp de la SEDESOL en el año referido representaban 0.47% del PIB, 2.02% del Presupuesto de Egresos de la Federación y 2.8% del Gasto Programable. Si se revisa la estructura de los Pp vigentes en 2018 de la SEDESOL, se encuentra que, en 2018 Dentro de la Función Vivienda y Servicios a la Comunidad, la Subfunción Desarrollo Regional concentró seis Programas presupuestarios, cuatro como gasto directo a beneficiarios y dos como gastos de apoyo administrativo y como pago de las evaluaciones de los programas sociales. En el caso de la Función Protección Social, la

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Subfunción Otros Grupos Vulnerables comprendió 15 Pp como gasto directo a beneficiarios y cinco como gasto administrativo.

Asimismo, en ese año 11 Pp no tuvieron asignación de recursos de los cuales ocho ejercían un gasto directo a beneficiarios. La mayor parte de estos Pp se ubicaron en la Función Vivienda y Servicios a la Comunidad. Por lo que toca a la distribución de recursos la Función Vivienda y Servicios a la Comunidad, Subfunción Desarrollo Regional contó con una asignación 1,976.4 millones de pesos; esto es, apenas 0.01% del PIB; 0.04% del PEF y, 0.05% del Gasto Programable. La Función Protección Social, Subfunción Otros Grupos Vulnerables concentró 104,571.7 millones de pesos; esta cifra resultó ser: 0.46% del PIB; 1.98% del PEF y, 2.75% del Gasto Programable.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Cuadro 12.

SEDESOL: Programas presupuestarios en clasificación funcional y subfunción, según estatus 2018

Función/ Subfunción/ Programa Presupuestario	Presupuesto Aprobado (mdp)	% PIB	% PEF	% Gasto Programable
	2018	2018	2018	2018
Función Desarrollo Social	3,007,156.0	13.17%	56.96%	79.07%
Programas Presupuestarios (Pp) SEDESOL	**106,548.1**	**0.47%**	**2.02%**	**2.80%**
% Respecto al Gasto en Función Desarrollo Social	3.5%			
Pp Subfunción Desarrollo Regional / Pp SEDESOL	1.9%			
Pp Subfunción Otros Grupos Vulnerables / Pp SEDESOL	98.1%			

Programas con Asignación Presupuestal 2018							
Vigentes	**Función Vivienda y Servicios a la Comunidad**						
	Subfunción Desarrollo Regional			**1,976.4**	**0.01%**	**0.04%**	**0.05%**
	Gasto Directo a beneficiarios	S017	Programa de Fomento a la Economía Social	423.8	0.0019%	0.0080%	0.0111%
		S061	Programa 3 x 1 para Migrantes	498.6	0.0022%	0.0094%	0.0131%
		S070	Programa de Coinversión Social	208.2	0.0009%	0.0039%	0.0055%
		S155	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)	277.7	0.0012%	0.0053%	0.0073%
	Gasto administrativo	P003	Evaluación de los programas sociales	371.6	0.0016%	0.0070%	0.0098%
		M001	Actividades de apoyo administrativo	196.4	0.0009%	0.0037%	0.0052%
	Función Protección Social						
	Subfunción Otros Grupos Vulnerables			**104,571.7**	**0.46%**	**1.98%**	**2.75%**
	Gasto Directo a beneficiarios	B004	Adquisición de leche nacional	1,691.0	0.0074%	0.0320%	0.0445%
		E003	Servicios a grupos con necesidades especiales	341.7	0.0015%	0.0065%	0.0090%
		E016	Articulación de políticas públicas integrales de juventud	198.7	0.0009%	0.0038%	0.0052%
		S017	Programa de Fomento a la Economía Social	1,688.6	0.0074%	0.0320%	0.0444%
		S052	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	1,260.1	0.0055%	0.0239%	0.0331%
		S053	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	2,155.4	0.0094%	0.0408%	0.0567%
		S057	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	182.1	0.0008%	0.0034%	0.0048%
		S065	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	296.5	0.0013%	0.0056%	0.0078%
		S071	Programa de Empleo Temporal (PET)	758.1	0.0033%	0.0144%	0.0199%
		S072	PROSPERA Programa de Inclusión Social	46,396.0	0.2032%	0.8788%	1.2199%
		S174	Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	4,070.3	0.0178%	0.0771%	0.1070%
		S176	Pensión para Adultos Mayores	39,473.0	0.1729%	0.7476%	1.0379%
		S241	Seguro de vida para jefas de familia	64.0	0.0003%	0.0012%	0.0017%
		S279	Comedores Comunitarios	3,205.8	0.0140%	0.0607%	0.0843%
		U008	Subsidios a programas para jóvenes	36.8	0.0002%	0.0007%	0.0010%
	Gasto administrativo	P001	Diseño y Conducción de la Política Pública de Desarrollo Social	287.2	0.0013%	0.0054%	0.0076%
		P002	Promoción y evaluación de la política de desarrollo social y comunitario, la participación y la cohesión social	1,158.0	0.0051%	0.0219%	0.0304%
		P004	Desarrollo integral de las personas con discapacidad	57.0	0.0002%	0.0011%	0.0015%
		M001	Actividades de apoyo administrativo	1,248.3	0.0055%	0.0236%	0.0328%
		K025	Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas)	3.2	0.0000%	0.0001%	0.0001%

Continua...

Programas sin Asignación Presupuestal 2018							
Sin Presupuesto 2018 para la Función en SEDESOL	**Función Vivienda y Servicios a la Comunidad**						
	Subfunción Urbanización			**0.0**	**-**	**-**	**-**
	Gasto Directo a beneficiarios	S048	Programa Hábitat	0.0	-	-	-
		S175	Rescate de espacios públicos	0.0	-	-	-
		S237	Programa Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos	0.0	-	-	-
	Gasto administrativo	P001	Definición y conducción de la política de desarrollo urbano y ordenación del territorio	0.0	-	-	-
		R010	Estudios y acciones de planeación del desarrollo urbano	0.0	-	-	-

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Función/ Subfunción/ Programa Presupuestario			Presupuesto Aprobado (mdp)	% PIB	% PEF	% Gasto Programable
			2018	2018	2018	2018
Subfunción Vivienda			**0.0**	**-**	**-**	**-**
Gasto Directo a beneficiarios	S058	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa	0.0	-	-	-
Subfunción Desarrollo Regional			**0.0**	**-**	**-**	**-**
Gasto Directo a beneficiarios	F001	Fomento del desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil	0.0	-	-	-
	S054	Programa de Opciones Productivas	0.0	-	-	-
	S216	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	0.0	-	-	-
Función Protección Social						
Subfunción Otros Grupos Vulnerables			**0.0**	**-**	**-**	**-**
Gasto Directo a beneficiarios	S118	Programa de Apoyo Alimentario	0.0	-	-	-
Gasto administrativo	R009	Evaluación y estudios de los programas sociales	0.0	-	-	-

Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP.

Esta dimensión de los recursos asignados a la Secretaría correspondió a los 19 Pp ejercidos como gasto directo a beneficiarios y otros siete Pp para pago de gastos administrativos. En el ejercicio fiscal 2018 se aprobaron recursos para gasto directo a beneficiarios por 103,226.3 millones de pesos; esto representó: 0.45% del PIB; 1.96% del PEF y, 2.71% del gasto Programable.

De este modo, en el cuadro 13 se puede apreciar como la estructura de los programas presupuestarios pone en evidencia la capacidad de la SEDESOL para impulsar programas específicos contra la pobreza (y el hambre) es reducida y en 2018 se limitaba a la operación de 11 Pp.

Si se toma en cuenta que de los 11Pp mencionados dos son ejercidos a través de órganos descentralizados, INDESOL y PROSPERA, solamente restan ocho programas presupuestarios a cargo de la operación directa de la Secretaría. Los 11 Programas presupuestarios que implican un gasto directo a beneficiarios contaron con 95,672 millones de pesos en 2018; esto es, 89.8% de los recursos aprobados para la Secretaría en ese año y 3.2% del gasto en la Función Desarrollo Social.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Cuadro 13.

SEDESOL: Programas presupuestarios de operación directa que busca atender alguna dimensión de la pobreza y/o hambre, 2018

Función/ Subfunción/ Programa Presupuestario					Presupuesto Aprobado (mdp)	% PIB	% PEF	% Gasto Programable
Función Desarrollo Social					3,007,156.0	13.17%	56.96%	79.07%
Programas Presupuestarios (Pp) SEDESOL					**106,548.1**	**0.47%**	**2.02%**	**2.80%**
% Respecto al Gasto en Función Desarrollo Social					3.5%			
% Gasto Directo a beneficiarios respecto al Gasto Pp SEDESOL					96.9%			
% Gasto Indirecto (administrativo-operativo) respecto al Gasto Pp SEDESOL					3.1%			
Gasto Directo a beneficiarios					**103,226.3**	**0.45%**	**1.96%**	**2.71%**
Gasto Directo a beneficiarios	Secretaría	**Secretaría**	**S017**	**Programa de Fomento a la Economía Social**	423.8	0.002%	0.008%	0.011%
			S061	**Programa 3 x 1 para Migrantes**	498.6	0.002%	0.009%	0.013%
			S279	**Comedores Comunitarios**	3,205.8	0.014%	0.061%	0.084%
			S176	**Pensión para Adultos Mayores**	39,473.0	0.173%	0.748%	1.038%
			S174	**Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras**	4,070.3	0.018%	0.077%	0.107%
			S241	**Seguro de vida para jefas de familia**	64.0	0.000%	0.001%	0.002%
			S065	**Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas**	296.5	0.001%	0.006%	0.008%
			S071	**Programa de Empleo Temporal (PET)**	758.1	0.003%	0.014%	0.020%
		Instituto Nacional de Desarrollo Social	**S070**	**Programa de Coinversión Social**	208.2	0.001%	0.004%	0.005%
			S155	**Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)**	277.7	0.001%	0.005%	0.007%
	Organismos Públicos Descentralizados	**Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social**	**S072**	**PROSPERA Programa de Inclusión Social**	46,396.0	0.203%	0.879%	1.220%
		Instituto Nacional de la Economía Social	S017	Programa de Fomento a la Economía Social	1,688.6	0.007%	0.032%	0.044%
		Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores	E003	Servicios a grupos con necesidades especiales	341.7	0.001%	0.006%	0.009%
		Instituto Mexicano de la Juventud	U008	Subsidios a programas para jóvenes	36.8	0.000%	0.001%	0.001%
			E016	Articulación de políticas públicas integrales de juventud	198.7	0.001%	0.004%	0.005%
	Empresas de Participación Estatal	DICONSA	S053	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	2,155.4	0.009%	0.041%	0.057%
		LICONSA	B004	Adquisición de leche nacional	1,691.0	0.007%	0.032%	0.044%
			S052	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	1,260.1	0.006%	0.024%	0.033%
	Fondos y Fideicomisos	Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías	S057	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	182.1	0.001%	0.003%	0.005%
Gasto Indirecto (administrativo - operativo)					**3,321.8**	**0.01%**	**0.06%**	**0.09%**
Gasto Indirecto (administrativo - operativo)	Varios Descentralizados y oficinas de Sector Central		P001	Diseño y Conducción de la Política Pública de Desarrollo Social	287.2	0.001%	0.005%	0.008%
	Varios Descentralizados y oficinas de Sector Central, más delegaciones		P002	Promoción y evaluación de la política de desarrollo social y comunitario, la participación y la cohesión social	1,158.0	0.005%	0.022%	0.030%
	CONEVAL		P003	Evaluación de los programas sociales	371.6	0.002%	0.007%	0.010%
	Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad		P004	Desarrollo integral de las personas con discapacidad	57.0	0.000%	0.001%	0.001%
	Instituto Nacional de Desarrollo Social y CONEVAL		M001	Actividades de apoyo administrativo	196.4	0.001%	0.004%	0.005%
	Varios Descentralizados y oficinas de Sector Central		M001	Actividades de apoyo administrativo	1,248.3	0.005%	0.024%	0.033%
	Secretaría		K025	Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas)	3.2	0.000%	0.000%	0.000%

Fuente: elaboración propia con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el ejercicio fiscal 2018, SHCP.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Lo anterior lleva a tomar en consideración que los recursos de la Secretaría se concentran en los programas: Prospera. Programa de Inclusión Social, el cual tuvo una asignación de 46,396 millones de pesos y en la Pensión para Adultos Mayores, que contó con una asignación por 39,473 millones de pesos; esto es un total de 85,869 millones de pesos en estos dos programas, lo que representa 80.6% del presupuesto de la Secretaría y 2.9% del gasto en la Función Desarrollo Social.

Para dar una idea de lo lejanos que se encuentran estas dos asignaciones presupuestales del resto de programas, basta ver que el siguiente recurso importante es el del Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras con 4,070.3 millones de pesos y a este le sigue el de Comedores Comunitarios con 3,205.8 millones de pesos. Más aún, considerando a los programas a cargo de Empresas de Participación Estatal se encuentra al Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa con 2,155.4 millones de pesos; al de Adquisición de leche nacional con 1,691.0 millones de pesos y al Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa con 1,260.1 millones de pesos. Es importante señalar que Prospera es una Organismo Público Descentralizado y que cuenta con una coordinación nacional que lo opera, en tanto que solo Adultos Mayores es el programa que implica gasto directo a beneficiarios que opera directamente SEDESOL.

Desde el punto de vista presupuestal el balance entre la dimensión de las tareas asignadas a SEDESOL y sus programas presupuestarios y recursos es desfavorable, además de presentar una concentración presupuestal que limita el margen de acción de la dependencia federal. En suma, se trata de dos programas fuertes y un grupo de programas de diversa índole dispersos y con pocos recursos.

En el mismo sentido, es importante analizar no solo el nivel de recursos de los programas presupuestarios en este caso de SEDESOL; es fundamental revisar su diseño, así como el instrumento utilizado para apoyar a los diferentes segmentos de la población. Esto es, los Pp engloban un determinado monto de recursos para cumplir determinadas funciones y alcanzar objetivos generales y específicos.

Como se analizó en el estudio sobre Presupuesto público y Derechos Humanos (2016) algunos de los Pp de la Administración Pública Federal al menos enunciativamente mencionan los derechos humanos, pero como se afirma en ese trabajo, ello no es suficiente para incorporar cabalmente este tipo de enfoque.

El tipo de objetivos y los mecanismos de operación van de la mano para cumplir con los objetivos y alcanzar las metas trazadas. Por ello se tomaron en cuenta los objetivos de los once programas de SEDESOL que se plantean en las Reglas de Operación. Los objetivos, principalmente, enuncian el problema público que quieren atender y, en este caso, todos los programas refieren que su propósito es atender a la población que se encuentra en condición de pobreza a través de diferentes tipos de instrumentos. Solo un programa tiene como objetivo específico contribuir a aliviar el hambre de la población vulnerable.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Cuadro 14.

Programas Presupuestarios de SEDESOL: objetivos, instrumentos y su vinculación en la atención de la pobreza y/o hambre.

Programa Presupuestario (Pp)		Objetivo General	Objetivo Específico	Instrumento de atención	Relación con dimensión de pobreza y/o hambre
Clave	Nombre del Pp				
S072	PROSPERA – Programa de Inclusión Social	**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.	**Ampliar las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación, y el acceso a otras dimensiones del bienestar de las familias** beneficiarias del Programa.	El programa entrega apoyos en tres componentes Componente Educativo, apoyo monetario mensual Componente de Salud, en especie (consultas) Componente Alimentario, apoyo monetario mensual.	Carencia alimentaria. Carencia educativa. Carencia por salud.
S176	Programa Pensión para Adultos Mayores	**Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza**, mediante la mejora en el bienestar económico y social de la población adulta mayor de 65 años.	**Mejorar el bienestar económico y social de las personas Adultas Mayores** de 65 años en adelante que no reciben ingreso mensual superior a $1,092 por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo.	Entrega de 580 pesos mensuales con entrega bimestral, a) Entrega de Apoyos en efectivo, b) Entrega de Apoyos mediante transferencias electrónicas y c) Excepcionalmente, entrega apoyos en efectivo, con la finalidad de garantizar la entrega de éstos a las personas beneficiarias.	Carencia por ingreso.
S279	Programa Comedores Comunitarios	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 inciden positivamente en la alimentación, salud y educación por medio de la reducción de la **inseguridad alimentaria.**	**Reducir los niveles de carencia por acceso a la alimentación** en la población que habita en territorios que cumplan los siguientes criterios: Zonas de Atención Prioritaria y; Municipios con alta incidencia de carencia por acceso a la alimentación y; Municipios con alta incidencia de pobreza extrema alimentaria; por medio de la instalación y operación de Comedores Comunitarios, a partir de la participación social.	El programa otorga recursos para el equipamiento e instalación del Comedor hasta por $150,000 y para el abasto inicial, hasta por un monto de $65,000.	Carencia alimentaria.
S065	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	**Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, incidiendo positivamente en la alimentación, la salud y la educación** mediante la reducción de las condiciones de vulnerabilidad que enfrenta la población jornalera agrícola y los integrantes de sus hogares.		Apoyo económico de $1,150.00, por hogar en un máximo de tres ocasiones por ejercicio fiscal, en las Unidades de Trabajo de destino. Becas para la Permanencia en el Aula por nivel educativo: • Preescolar: $400.00 • Primaria: $500.00 • Secundaria: Mujeres - $650.00 y Hombres -$600.00	Carencia por ingreso. Carencia educativa.
S017	Programa de Fomento a la Economía Social	Contribuir a **mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza** mediante la inclusión productiva y financiera en el Sector Social de la Economía.	**Fortalecer capacidades y medios** de los Organismos del Sector Social de la Economía, que cuenten con iniciativas productivas para la inclusión productiva, y financiera.	El programa otorga apoyos en efectivo y en especie a proyectos de Organismos del Sector Social de la Economía, con actividades o iniciativas productivas que presentan medios y capacidades limitados para consolidarse como una alternativa de inclusión productiva y financiera.	Carencia por ingreso.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Programa Presupuestario (Pp)		Objetivo General	Objetivo Específico	Instrumento de atención	Relación con dimensión de pobreza y/o hambre
Clave	Nombre del Pp				
S061	Programa 3 x 1 para Migrantes	Contribuir a **fortalecer la participación social para impulsar** el desarrollo comunitario a través de esquemas **de inclusión productiva y cohesión social** mediante la inversión complementaria de recursos y participación comunitaria e intergubernamental.	**Generar desarrollo comunitario** en las localidades seleccionadas por los migrantes a través de la inversión complementaria en proyectos de Infraestructura Social, Servicios Comunitarios, Educativos y/o Productivos propuestos por los migrantes.	La SEDESOL, las entidades federativas, los municipios y las y los migrantes aportarán recursos para la realización de proyectos de beneficio social que favorezcan el desarrollo de las comunidades y contribuyan a elevar la calidad de vida de su población. Los montos dependen de los proyectos que pueden ser: • Proyectos de Infraestructura Social. • Proyectos de Servicios Comunitarios. • Proyectos de equipamiento escolar. • Proyectos de mejoramiento de infraestructura escolar. • Proyectos productivos comunitarios, familiares o individuales.	Carencia por ingreso.
S174	Programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	**Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral** de las madres, padres solos y tutores que buscan empleo, trabajan o estudian y acceden a los servicios de cuidado y atención infantil.	**Mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral** de las madres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, **mediante el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil, como un esquema de seguridad social.**	Apoyo Federal a Madres Trabajadoras y Padres Solos: • $950 pesos mensuales por cada niña o niño de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años, inscrita(o) en alguna Estancia Infantil afiliada al Programa. • $1,800 pesos mensuales por cada niña o niño de entre 1 y hasta un día antes de cumplir los 6 años, en los casos de niñas(os) con alguna discapacidad que cuente con certificado médico vigente, inscrita(o) en alguna Estancia Infantil afiliada al Programa.	Carencia por ingreso.
S241	Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia	**Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza,** mediante la incorporación de familias con jefatura femenina, en condición de pobreza, vulnerabilidad por carencias sociales o vulnerabilidad por ingresos a un seguro de vida.	**Asegurar a las familias con jefatura femenina en condición de pobreza, vulnerabilidad por carencias sociales o vulnerabilidad por ingreso**, de modo que en caso de que fallezca la jefa de familia se incentive el ingreso o permanencia de sus hijas e hijos de hasta 23 años en el sistema escolar. 3. Lineamientos	Los apoyos monetarios que otorga el Programa se darán sólo en el caso de que el fallecimiento de la Jefa de Familia según las siguientes condiciones de los hijos: • De recién nacido (a) hasta preescolar: $330.00 • Primaria: $550.00 • Secundaria: $770.00 • Media superior: $990.00 • Superior: $1,100.00 y hasta $2,040.00 en los casos de excepción que determine el Comité Técnico*	Carencia por ingreso.
S071	Programa de Empleo Temporal (PET)	**Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza**, mediante la mitigación del impacto económico y social de las personas de 16 años o más que ven disminuidos sus ingresos o patrimonio ocasionado por situaciones económicas y sociales adversas, emergencias o desastres.	**Mitigar el impacto económico y social de las personas de 16 años o más que vean disminuidos sus ingresos o su patrimonio ocasionado por situaciones sociales y económicas adversas, emergencias o desastres.**	El programa otorga un apoyo económico, consistente en jornales equivalentes al 99% de un salario mínimo general diario vigente.	Carencia por ingreso.
S070	Programa de Coinversión Social	**Contribuir a fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario** mediante el fortalecimiento de los actores sociales.	**Fortalecer a los actores sociales para que a través del apoyo a sus actividades promuevan la cohesión y el capital social** de comunidades que viven en situación de vulnerabilidad o exclusión.	El programa entrega apoyo para el desarrollo de proyectos presentados por los actores sociales que impulsen iniciativas de promoción del desarrollo humano y social; capacitación e investigación.	Carencia por ingreso.
S155	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas	**Contribuir a la construcción de una sociedad igualitaria** mediante acciones de prevención y atención dirigidas a disminuir las violencias contra las mujeres.	**Empoderar a las mujeres en situación de violencia que solicitan servicios de atención especializada** en las munidades apoyadas por el PAIMEF.	El programa otorga apoyos para el fortalecimiento de estrategias de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, así como para la orientación y atención especializada a mujeres en situación de violencia.	Impacta en la Cohesión Social.

Fuente: elaboración propia con base en información de Reglas de Operación de programas seleccionados publicadas en el Diario Oficial de la Federación para el ejercicio fiscal 2018.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Respecto al tipo de instrumentos utilizados, los programas varían respecto al monto de apoyos otorgados y la forma de entrega, algunos programas entregan recursos directamente a personas, otros a los jefes de familia y la mayor parte de los programas —los de menores recursos presupuestarios— entregan recursos a organizaciones sociales para impulsar iniciativas productivas.

Cabe señalar que, en general, las reglas de operación de todos los programas incluyen de manera enunciativa los principios de los derechos humanos (universalidad, progresividad, indivisibilidad e interdependencia); sin embargo, esto no ha llevado a un cambio en el diseño y operación de los programas.

Conforme a lo que establecen las reglas de operación de los 11 programas a cargo de la SEDESOL analizados, resulta que en su conjunto todos atienden alguna dimensión de la pobreza y enuncian objetivos de cumplimiento de derechos sociales. De igual forma, los Pp revisados tienen como propósito atender población en pobreza y uno de ellos es explícito en su objetivo central de reducir la carencia por acceso a la alimentación (reducir el hambre). Por otra parte, estos Pp se proponen contribuir a mejorar las capacidades de la población atendida, fortalecer la participación y la cohesión social, así como promover condiciones de igualdad (en general y de género).

En lo que toca a la operación, es relevante que el instrumento principal de atención recae en las transferencias monetarias directas y en algunos casos también en especie; es decir, el mecanismo principal de atención a las problemáticas que enfrentan los programas se reduce a mejorar el ingreso monetario y no monetario de la población que participa en ellos.

Vale la pena especificar el esquema de apoyos que el programa PROSPERA otorga, ya que es el que cuenta con mayor desarrollo y es el programa de mayor duración dentro de SEDESOL para atender la pobreza. PROSPERA establece que los apoyos monetarios directos y las becas educativas se entregarán bimestralmente, en efectivo y en forma individual a los beneficiarios (a las jefas de familia).[29]

Los apoyos monetarios otorgados a las familias beneficiarias varían conforme al número de integrantes menores de nueve años, y en su caso, al de becarios(as) y grado escolar que cursen, así como al número de personas adultas mayores incorporadas en el hogar. El componente alimenticio, a cargo de la SEDESOL, transfiere apoyos monetarios incidiendo en una de las carencias incorporadas en la medición de la pobreza multidimensional que realiza el CONEVAL. Por lo cual, se puede valorar su impacto, ya sea a través de la medición de la pobreza o de la medición de la desigualdad con la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares.[30]

[29] Gutiérrez, A. (2018). Escenarios y cálculo de costos de implementación de un ingreso ciudadano universal (ICU) en México. Serie Estudios y Perspectivas, Núm. 174. México, CEPAL.
[30] *Idem*.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Esquema de Apoyos PROSPERA 2018

Apoyos - Esquema de Apoyos con Corresponsabilidad	**Monto mensual**	
Alimentario	$335.00	
Alimentario Complementario	$140.00	
Infantil	$120.00	
Adultos Mayores	$370.00	
Apoyos - Esquema de Apoyos sin Corresponsabilidad		
Alimentario	$335.00	
Alimentario Complementario	$140.00	
Infantil	$120.00	
Apoyos Educativos - Esquema de Apoyos con Corresponsabilidad		
Primaria	**Hombres y Mujeres**	
Primero	$175.00	
Segundo	$175.00	
Tercero	$175.00	
Cuarto	$205.00	
Quinto	$265.00	
Sexto	$350.00	
Secundaria	**Hombres**	**Mujeres**
Primero	$515.00	$540.00
Segundo	$540.00	$600.00
Tercero	$570.00	$660.00
CAM Laboral/a	**Hombres**	**Mujeres**
Primero	$865.00	$990.00
Segundo	$925.00	$1,055.00
Tercero	$980.00	$1,120.00
Educación Media Superior	**Hombres**	**Mujeres**
Primero	$865.00	$990.00
Segundo	$925.00	$1,055.00
Tercero	$980.00	$1,120.00
Apoyos de Educación Superior (vigentes a partir de septiembre 2016)		
Beca Educación Superior	$750.00	
Apoyo Transporte	$200.00	
Adquisición de útiles		
Primaria	$235.00	
Secundaria	$440.00	
CAM Laboral	$440.00	
Educación Media Superior	$440.00	

Fuente: Reglas de operación de Prospera 2018. a/ Centros de Atención Múltiple que ofrecen formación laboral a hombres y mujeres con alguna discapacidad.

Por lo que toca al destino de los recursos transferidos cinco de los programas apoyan iniciativas productivas, proyectos comunitarios de diversa índole, promoción del desarrollo humano y social, capacitación e investigación y estrategias de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

En consecuencia, seis programas realizan transferencias que impactan directamente en el ingreso y el resto lo hacen de manera indirecta. Como se puede apreciar en el cuadro 14, la relación entre los programas y las dimensiones de pobreza y/o hambre se expresa en la vinculación con las siguientes Carencias: Carencia alimentaria, Carencia educativa, Carencia por salud y, Carencia por ingreso (ocho programas). Un Pp más se puede ubicar en el tema de fortalecimiento de la Cohesión Social al prevenir la violencia contra las mujeres. Esta es la relación entre las dimensiones de la pobreza que se puede esperar de los programas y, por ello, también en el logro de los ODS.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Ante esto es evidente que uno de los principales retos de los programas, sino que el más importante, es construir instrumentos adecuados para la atención del problema de la pobreza y/o del hambre. Poner en el centro del diseño de los instrumentos de ejecución de la política pública los derechos humanos y en particular los DESCA implicaría garantizar la universalidad y la progresividad, así como integrar en todos los programas e instrumentos una visión para la resolución del problema atendido (pobreza y hambre, por ejemplo) en el largo plazo.

3.3. Resultados de la aplicación del gasto en el combate a la pobreza extrema y el hambre

En una lucha persistente por erradicar el hambre y la pobreza se debe alcanzar el momento en que el Estado no tenga que mantener programas y presupuestos perpetuos para lograr este objetivo. Se trata de que la población supere la pobreza y garantizar que no vuelvan a caer en ella, lo que implica un proceso de movilidad e igualación social en niveles superiores.

Por ello es necesario analizar hasta donde alcanzan a atender el problema de pobreza los programas sociales aplicados. Hay que valorar el tipo de población objetivo que atienden, los esquemas de focalización que se utilizan, para apreciar realmente como atienden a la gente que sufre de las carencias que limitan su desarrollo; además se deben revisar la dimensión de la población atendida y algunos de los resultados que presenta la autoridad evaluadora de la política social en México, el CONEVAL.

El cuadro 15, Programas Presupuestarios de SEDESOL: población objetivo, cobertura y resultado en la atención de la pobreza y/o hambre, permite —tomando en consideración la información sobre objetivos del cuadro 14— revisar la relación existente entre la población atendida y sus resultados. Lo que se encuentra es lo siguiente:

- **Población objetivo.** Los universos de población a atender son heterogéneos, aunque en algunos casos existen coincidencias en un factor común: la población objetivo habita en zonas pobres y marginadas o que percibe un ingreso por debajo de la línea de bienestar. En lo que toca a la población objetivo que desarrolla algún tipo de iniciativa productiva su acceso a los programas exige cumplir con requisitos de asociación u organización con una finalidad social, así como con características específicas del tipo de actividad económica a desarrollar para tener acceso a los apoyos.

- **Cuantificación de la población objetivo.** No todos los Pp utilizan como unidad de medida a las personas, algunos programas utilizan hogares, territorio, organización social, o bien segmentos poblacionales por género, edad o posición en el núcleo familiar. La cuantificación de la población objetivo se refiere al número de beneficiarios que busca atender el programa (dada sus capacidades y presupuesto), pero eso no significa que la población objetivo definida se encuentre en condición de vulnerabilidad. También es común que el mismo programa fije metas de cobertura (o incremento) moderadas, a fin de garantizar su logro al cierre del ejercicio fiscal y con ello evitar una reducción presupuestal por bajos resultados o que las evaluaciones lo califiquen con una valoración

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

negativa. Aún con eso, los programas pequeños tienen porcentajes de cobertura muy bajos.

- **Resultados.** Si bien lo que reportan las evaluaciones de CONEVAL se limita a valorar cómo se están operando el programa, como funcionan en si los programas, también es cierto que falta avanzar en las evaluaciones de impacto, las cuales exigen de más tiempo de maduración de los programas y sus efectos, como de análisis integrales de la política social continuos para valorar si los programas realmente funcionan en el sentido que se definió. Lo que se debe buscar es no quedarse al nivel de evaluaciones de cobertura y atención, ni en valoraciones de percepción que, si bien son importantes, limitan la posibilidad de evaluar con mayor amplitud efectos de los programas y de la política social en general. Más aún si se considera fundamental avanzar en la incorporación plena del enfoque de derechos esto requiere de la adopción de una visión integral y de largo plazo.

- En general, se puede afirmar que ha costado mucho trabajo establecer primero y mover después los indicadores relacionados con la pobreza y el tema alimentario. De los resultados registrados por los programas de SEDESOL en la atención de estos problemas se observa algunos avances respecto a la permanencia de un segmento de la población beneficiaria que permanece en educación básica o que cuenta con acceso a los servicios de salud, sin embargo, no es posible valorar la dimensión de calidad de estos servicios. Esto es, se pueden observar cifras de cobertura pues basta hablar de afiliación, pero ello no garantiza calidad ni capacidad real de atención vía la oferta de bienes y servicios públicos y los casos de salud y seguridad social son un buen ejemplo de ello.

  Lo mismo ocurre con los programas de apoyo a proyectos productivos que además de ser unos cuantos muy pocos son exitosos y logran superar un horizonte de operación de corto plazo, además de que en su mayoría no alcanzan a madurar lo suficiente para dejar de depender de la transferencia gubernamental.

- Lo que arroja el análisis es que los programas Prospera, Adultos Mayores, Estancias Infantiles y Seguro de Vida de Jefas de Familia son los más consistentes. Los dos primeros cuentan con un tramo importante de operación que les ha permitido corregir sus mecanismos de atención como el caso de Prospera. En el caso de Adultos Mayores, otorgar la transferencia monetaria es una operación relativamente sencilla y si tiene un efecto positivo el apoyo otorgado a este grupo de población vulnerable, además de que por razones de justicia social genera una percepción positiva en la población. No obstante, dada la dinámica demográfica no es un esquema sostenible en el largo plazo ni garantiza que esta población supere su condición de pobreza y vulnerabilidad.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Cuadro 15.

Programas Presupuestarios de SEDESOL: población objetivo, cobertura y resultado en la atención de la pobreza y/o hambre.

Programa Presupuestario (Pp)		Población objetivo	Cobertura del programa – Población Atendida (2017)	Resultados del programa según evaluaciones de CONEVAL
Clave	Nombre del Pp			
S072	PROSPERA – Programa de Inclusión Social	Hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la Línea de Bienestar Mínimo ajustada (LBMa), cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación.	**Población objetivo:** 7,945,107 hogares **Población atendida:** 6,584,063 hogares beneficiados **Porcentaje de cobertura** (Pob. atendida/Pob. objetivo): 82.87%	En 2018, PROSPERA, en coordinación con diversos organismos, ha desarrollado una evaluación de los resultados del Programa a 20 años de intervención en los primeros beneficiarios, las variables más relevantes que se están midiendo son movilidad social, escolaridad y capital en salud. El estudio "Cambios y Continuidad en el Sector Educación: 1997- 2017" señala que el Programa "ha logrado que sus becarios asistan a la escuela y se mantengan en ella, lo que en sí mismo es un gran logro y es, en un primer nivel, la finalidad del Programa.
S176	Programa Pensión para Adultos Mayores	Personas de 65 años en adelante, mexicanas o con un mínimo de 25 años de residencia en el país, que no reciban pensión mayor a $1,092 mensuales por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo.	**Población objetivo:** 6,719,624 adultos mayores **Población atendida:** 5,123,553 adultos mayores beneficiados **Porcentaje de cobertura** (Pob. atendida/Pob. objetivo): 76.25%	No se cuenta con evaluación de impacto para el programa en su diseño actual. De los resultados en la Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018, los indicadores de desempeño reflejan un avance de 94.6% de la "Tasa de variación porcentual en el ingreso promedio corriente mensual en los siete primeros deciles, considerando la información del MCS-ENIGH de los adultos mayores de 65 años o más beneficiarias del programa", lo que significa que el ingreso promedio corriente mensual de los siete primeros deciles de las personas de 65 años y más beneficiarias del programa, no se incrementó como se esperaba respecto al ingreso promedio corriente mensual registrado por esta población en años anteriores.
S279	Programa Comedores Comunicatorios	La población que habita en territorios urbanos y rurales que cumplan con los siguientes criterios: a. En sector rural: localidades con población mayor a 200 y menor a 2,500 habitantes, ubicadas en municipios considerados Zonas de Atención Prioritaria Rurales, con alta incidencia de carencia alimentaria y alta incidencia de pobreza extrema alimentaria. b. En sector urbano: localidades con población mayor a 200 habitantes y consideradas como Zonas de Atención Prioritaria Urbanas, en municipios con alta incidencia de carencia alimentaria y alta incidencia de pobreza extrema alimentaria.	**Población objetivo:** 24,905 territorios ZAP (zonas de atención prioritaria) **Población atendida:** 3,641 territorios beneficiados **Porcentaje de cobertura** (Pob. atendida/Pob. objetivo): 14.62%	No se ha realizado evaluaciones de impacto al programa. No obstante, según el seguimiento operativo del programa en 2016 identificó que el 92.3% de los beneficiarios consideró que el uso del comedor le ha permitido mejorar su alimentación, más del 90% se siente satisfecho con el servicio y trato recibido y considera que lo que paga como cuota de recuperación es justo.
S065	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	Población jornalera agrícola integrada por mujeres y hombres de 16 años o más que laboran como jornaleras y jornaleros agrícolas, así como las personas que integran sus hogares y que tienen su residencia o lugar de trabajo en las Regiones de Atención Jornalera, ya sea de forma permanente o temporal.	**Población objetivo:** 6,520,935 jornaleros y miembros de su familia **Población atendida:** 76,342 personas beneficiadas **Porcentaje de cobertura** (Pob. atendida/Pob. objetivo): 1.17%	El programa no cuenta con evaluación de impacto. De los resultados obtenidos en sus indicadores de desempeño se registraron algunos avances del programa respecto a sus metas en entrega de apoyos: otorgamiento de becas (14%), apoyos alimenticios (78%), así como en la aprobación de proyectos de servicios básicos (9.8%), con lo que se incrementó el número de integrantes de familias jornaleras atendidas. No obstante, el programa se vio afectado por restricciones presupuestales
S017	Programa de Fomento a la Economía Social	Organismos del Sector Social de la Economía con actividades o iniciativas productivas que presentan medios y capacidades limitados para consolidarse como una alternativa de inclusión productiva y financiera.	**Población objetivo:** 175,306 organismos del sector social **Población atendida:** 9,246 organismos beneficiados **Porcentaje de cobertura** (Pob. atendida/Pob. objetivo): 5.27%	El programa no cuenta con una evaluación de impacto y los datos reportados respecto a sus indicadores de resultados muestran que el "Porcentaje de personas efectivamente ocupadas [derivado de los proyectos]" tuvo un cumplimiento de 105.8% y el "Porcentaje de Organismos del Sector Social de la Economía que permanecen en operación dos años después de recibir el apoyo de inversión" que tuvo un avance de 118%. Sin embargo, no se cuenta con información para medir los avances respecto al "Porcentaje de grupos sociales integrados por personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar con proyectos productivos en operación".

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Programa Presupuestario (Pp)		Población objetivo	Cobertura del programa – Población Atendida (2017)	Resultados del programa según evaluaciones de CONEVAL
Clave	Nombre del Pp			
S061	Programa 3 x 1 para Migrantes	Localidades seleccionadas por los clubes u organizaciones de migrantes que tienen grado de marginación muy alto, alto o medio y que se ubican en municipios con grado de intensidad migratoria (muy alto, alto o medio).	**Población objetivo:** 1,300 localidades **Población atendida:** 1,089 localidades beneficiados **Porcentaje de cobertura** (Pob. atendida/Pob. objetivo): 83.77%	El programa no cuenta con evaluaciones de impacto. Derivado de la Evaluación de Resultados 2016, se identificó que el 87% de los beneficiarios consideran que los proyectos de infraestructura social realizados representan un beneficio para la comunidad. De los proyectos productivos apoyados en 2013 y 2014, 80% seguían en operación en 2016 y 75% de sus beneficiarios declararon haber mejorado sus ingresos.
S174	Programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	Madres de 15 años y más con hijas e hijos de entre 1 y 4 años, sin acceso a seguridad social de forma directa o por parentesco con el jefe del hogar, en hogares con ingreso estimado per cápita debajo de la línea de bienestar, que se encuentre disponible, desocupada, subocupada u ocupada en el sector informal.	**Población objetivo:** 779,857 personas **Población atendida:** 310,968 personas beneficiadas **Porcentaje de cobertura** (Pob. atendida/Pob. objetivo): 39.88%	De la evaluación de Impacto de 2011, se identificó que el programa tiene efectos positivos en la situación laboral de la madre, aumentando en 18% la probabilidad de que éstas cuenten con un empleo. Asimismo, se identificaron efectos positivos del programa en cuestiones adicionales para los que fue creado, por ejemplo, en el empoderamiento de las madres. Por su parte, el 93.9% de las personas beneficiarias consideraron que el programa contribuyó a mejorar su calidad de vida y la de sus hijos, ya que les brindó la posibilidad de contar con empleo, salud mental, salud física e ingresos monetarios. Asimismo, el 96.5% considera que la atención y cuidado de sus hijos provista por el programa ha tenido un impacto positivo en el desarrollo del lenguaje, en el 96% de los casos han desarrollado habilidades sociales y un 97.5% han observado una mejora en el desarrollo motriz de sus hijos.
S241	Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia	Familias con jefatura femenina que se encuentran en situación de pobreza, vulnerabilidad por carencias sociales o vulnerabilidad por ingresos.	**Población objetivo:** 7,047,619 jefas de hogar **Población atendida:** 6,734,668 jefas beneficiadas **Porcentaje de cobertura** (Pob. atendida/Pob. objetivo): 95.56%	No se ha realizado evaluaciones de impacto al programa. Las evaluaciones realizadas al programa desde su creación no permiten conocer sus resultados, éstas se han elaborado a partir del análisis de información documental que ha proporcionado una valoración del diseño, planeación y gestión del programa, más no de los efectos logrados en la población beneficiaria tras el apoyo otorgado.
S071	Programa de Empleo Temporal (PET)	Mujeres y hombres de 16 años en adelante que ven afectado su patrimonio o enfrentan una disminución temporal en su ingreso por baja demanda de mano de obra o por los efectos de situaciones sociales y económicas adversas, emergencias o desastres.	**Población objetivo:** 118,786 personas **Población atendida:** 273,310 personas beneficiadas **Porcentaje de cobertura** (Pob. atendida/Pob. objetivo): 231.77%	El programa no cuenta con evaluaciones de impacto y los resultados que muestra se asocian con la superación de metas de cobertura, ya que el programa actúa sobre demanda y ante contingencias económicas y naturales.
S070	Programa de Coinversión Social	Actores sociales que cuentan con proyectos de desarrollo social que coadyuven al desarrollo de grupos, comunidades o regiones que viven en situación de vulnerabilidad o exclusión, y que cumplan con los criterios de selección establecidos en las Reglas de Operación.	**Población objetivo:** 6,099 actores sociales **Población atendida:** 912 actores beneficiados **Porcentaje de cobertura** (Pob. atendida/Pob. objetivo): 14.95%	No cuenta con evaluación de impacto. De los resultados observados por en la evaluación de efectos 2010, el programa mostró resultados positivos en el fortalecimiento institucional de los actores sociales para implementar sus proyectos y generar beneficios a su población objetivo.
S155	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)	Mujeres en situación de violencia que solicitan los servicios especializados de atención del PAIMEF.	**Población objetivo:** 461,156 mujeres en situación de violencia **Población atendida:** 150,556 mujeres beneficiadas **Porcentaje de cobertura** (Pob. atendida/Pob. objetivo): 32.65%	El programa no cuenta con una evaluación de impacto y los resultados reportados de su implementación están asociados con recomendaciones para la mejora operativa, así como de cobertura.

Fuente: Fichas de Monitoreo 2017-2018 de programas seleccionados, CONEVAL. Disponibles en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Fichas-Monitoreo-y-Evaluacion-2017-2018.pdf

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

En el caso de las estancias infantiles y el de seguro de vida de jefas de familia es importante la atención a segmentos de la población que está en edad productiva. Ayudar a este grupo poblacional a superar las barreras de la economía del cuidado para que pueda buscar una alternativa productiva es fundamental.

Lo que es evidente es que en su ámbito específico de acción cada programa presenta algún tipo de avance en lo que toca al mejoramiento de algún aspecto de las condiciones de vida de la población atendida, pero no hay evidencia contundente de que tengan un impacto de largo alcance ni mucho menos que estén encaminados a consolidar un enfoque de derechos.

En el mismo sentido, los programas por su definición misma y la estructura presupuestal que presentan, donde dos de ellos concentran la mayor parte de los recursos, en tanto que los demás son muy específicos y con presupuestos relativamente menores, no garantizan que en algún momento se alcance el objetivo de erradicar la pobreza y el hambre.

Por lo tanto, bajo el esquema institucional y la estructura de programas de la SEDESOL no se aprecia que el conjunto de acciones que directamente impulsa la Secretaría de Desarrollo Social sea suficiente para cumplir con sus atribuciones y atender las responsabilidades que la ley le confiere.

Nuevamente, hay que pensar en la universalidad, progresividad y en los instrumentos que garanticen la superación de una condición de pobreza y carencia alimentaria pasa por construir esquemas de atención sostenibles en el largo plazo, que no comprometan los recursos disponibles para las generaciones futuras y programas perpetuos con necesidad creciente de recursos públicos.

Otro tema fundamental es el de la transversalidad de la política social y por lo tanto de la necesidad de que los programas de las dependencias gubernamentales y sus programas presupuestarios permitan la coordinación de acciones y la convergencia de recursos.

En el caso de los DESCA esto es fundamental tanto por lo que implica asumir el enfoque de derechos como por la exigencia de acciones positivas del Estado para garantizarlos, lo cual no es factible si no hay una verdadera colaboración intergubernamental.

El reto de enfrentar las rigideces del gasto, así como el de superar las tensiones políticas entre dependencias gubernamentales, agendas y actores políticos y sociales dificultan la coordinación y colaboración. Por ello, es necesario construir acuerdos en torno a objetivos comunes de los programas, así como sobre indicadores de seguimiento y evaluación que permitan a todos los participantes dar cuenta de sus aportaciones y de sus resultados. Esto también permitiría avanzar en la implantación del enfoque de derechos y su evaluación pues hoy no se cuenta con una clasificación específica del gasto con enfoque de derechos humanos, ni una evaluación completa en ese sentido. No obstante, a partir del cruce de información entre la clasificación funcional y el tipo de programas presupuestarios se puede construir tanto una nueva clasificación del gasto, como una

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

nueva medición de resultados que reconozca la transversalidad y el enfoque de derechos de la política social.

Evaluación de la política social, CONEVAL 2018

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL como responsable de establecer los criterios, definiciones y evaluaciones de la política social, así como las mediciones de la pobreza, dio a conocer el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018.

El informe del CONEVAL presenta resultados mixtos puesto que entre 2008 y 2016 se observa que la población en condición de pobreza aumentó en 3.9 millones de personas, pero al mismo tiempo 2.9 millones de personas dejaron de estar en situación de pobreza extrema. Este comportamiento se explica en parte porque la población que sale de la pobreza extrema pasa a ubicarse en el nivel de pobreza moderada; es decir, pudo superar un tipo de pobreza, pero se ubicó en otro nivel menos grave. Asimismo, un factor que incide directamente en la condición de pobreza es el nivel de ingreso real, factor que si bien vía, empleo, salarios y transferencias monetarias puede mejorarse, tiene en contra el comportamiento de los precios, es decir de la inflación. En la medida que el fenómeno inflacionario es contenido se puede apreciar la mejoría en el ingreso y la posibilidad de acceder a un nivel de ingreso para adquirir las canastas que definen las Líneas de Bienestar.

En el caso expuesto por el análisis de CONEVAL existe una mejoría en algunos años por el comportamiento de los precios, pero lo que destaca es que la mejoría se derivó de las acciones que incidieron en la reducción de la mayoría de las carencias sociales, excepto las de acceso a la seguridad social y la de alimentación.

De acuerdo con CONEVAL, en materia de carencias, la relativa al acceso a los servicios de salud tuvo la mayor reducción entre 2008 y 2016 (alrededor de 24 millones de personas), seguida de la carencia de calidad y espacios de la vivienda (5 millones de personas menos). Por su parte, la carencia de acceso a la seguridad social disminuyó en 4.1 millones de personas, pero 68.4 millones todavía presentan dicha carencia.

La carencia de acceso a la alimentación prácticamente no tuvo cambios en este periodo, producto de un incremento entre 2008 y 2010 y, posteriormente, de una reducción de casi la misma magnitud entre 2010 y 2016. En 2016, se registraron 24.6 millones de personas con esta carencia.

En lo que se refiere al ingreso CONEVAL destaca que entre 1992 y 2016 el ingreso promedio de los hogares ha tenido fluctuaciones que no han permitido mejoras permanentes en su bienestar. Si bien el poder adquisitivo del ingreso laboral se incrementó 8.6 por ciento entre 2014 y 2016, éste se redujo 10.6 por ciento entre 2005 y 2017. A este resultado contribuyó el alza inflacionaria que en 2017 fue de 6.77 por ciento, lo que provocó una reducción en el poder de compra de los hogares de 2.5 por ciento en ese

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

año. Aunado a lo anterior, la desigualdad en la distribución del ingreso se mantuvo elevada.

El Informe de Evaluación 2018 señala que la pobreza debe ser un tema prioritario pero que no es la única problemática de la política pública, sino que es indispensable avanzar en el cumplimiento de los derechos y la reducción de las brechas existentes entre diferentes grupos sociales en el país.

La Evaluación 2018 presenta un diagnóstico del ejercicio de derechos establecidos en la Ley General de Desarrollo Social (alimentación, educación, medio ambiente sano, salud, trabajo, seguridad social y vivienda), para lo cual examina tres dimensiones analíticas para cada derecho: acceso, disponibilidad y calidad. CONEVAL concluye que:

- El análisis del derecho a la **alimentación** encontró que el alza en los precios de los alimentos afecta la frecuencia y la cantidad de consumo de alimentos requeridos para una dieta nutritiva. Quienes reciben los ingresos más bajos o viven en zonas rurales son los que ven más vulnerado el ejercicio de su derecho a la alimentación debido a que no cuentan con los recursos económicos suficientes para comprar alimentos adecuados.

- El presupuesto dirigido a la **educación** ha hecho posible que en el ciclo 2016-2017 la tasa neta de escolarización llegara a 98.4 por ciento en primaria y 86.2 por ciento en secundaria. Sin embargo, la permanencia de los estudiantes en el nivel medio y superior se ve afectada negativamente por la falta de recursos económicos en los hogares. En 2016, poco más de 1 millón de personas entre 3 y 17 años que vivían en hogares con ingresos por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo (LBM) no asistían a la escuela.

- En el sector **salud** se registran avances en la cobertura y la oferta de servicios: en 2014, 96 de cada 100 partos a nivel nacional se atendieron por personal calificado. Sin embargo, Chiapas, Guerrero y Oaxaca mostraron niveles bajos de atención obstétrica profesional a la hora del parto con 75.8, 85.4 y 88.9 por ciento, respectivamente. Por otra parte, se aprecia que la organización del sector salud es compleja y fragmentada y ofrece una protección incompleta y desigual a la población, lo cual, además, limita la continuidad en la atención.

- En el derecho al **trabajo**, el Informe señala que aun cuando el porcentaje de la población desocupada descendió en el periodo 2010 a 2017, pasando de 5.3 a 3.3 por ciento, persisten situaciones de precariedad laboral por falta de seguridad social, incertidumbre en cuanto a la duración del empleo, bajos ingresos y ausencia de prestaciones.

- Las instituciones de **seguridad social** y los servicios públicos para población no asegurada (por ejemplo, afiliadas al Seguro Popular) ofrecen servicios con características distintas entre ellas; también se observa gran heterogeneidad en los criterios de atención, tanto en el ámbito hospitalario como ambulatorio. La

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

fragmentación conlleva, además, gastos de administración elevados. En 2016, 68.4 millones de personas tenían carencia por acceso a la seguridad social.

- La proliferación de instrumentos dispersos e inconexos no soluciona el problema de fondo. Contar, por tanto, con un sistema de protección social universal con acceso más igualitario entre grupos de población puede ser un factor que reduzca la pobreza, pero particularmente que iguale oportunidades.

- Respecto al derecho a la **vivienda** persisten las brechas principalmente en los hogares en los que habitan al menos una persona indígena, así como las que se ubican en el ámbito rural. En materia de infraestructura, la marginación y las zonas hiperdegradadas tienden a ubicarse en las periferias de las ciudades.

- Para el derecho a un **medio ambiente sano**, el Informe de Evaluación 2018 señala la necesidad de vigilar elementos indispensables para su cumplimiento, tales como: la disponibilidad de agua y su saneamiento; la calidad del aire y sus afectaciones, principalmente en zonas metropolitanas; el cambio climático; el manejo de residuos tanto sólidos como peligrosos; la cobertura forestal (áreas en km^2 cubiertas por bosque); el uso de suelos, y la conservación de la biodiversidad.

A partir del diagnóstico de derechos sociales y sus dimensiones, el Informe de Evaluación 2018 advierte que consistentemente hay grupos de población cuyo ejercicio de derechos se encuentra comprometido. La evaluación señala que México está todavía lejos de tener oportunidades y participación en igualdad de circunstancias para todos los grupos sociales. Para CONEVAL, si bien es fundamental reducir la pobreza, el desarrollo social debe ser más amplio que este objetivo y considerar la búsqueda del acceso pleno a los derechos.

El Informe de Evaluación 2018 llama la atención sobre la necesidad de superar la planeación sectorial y trabajar cada vez más en una planeación enfocada en la atención del cumplimiento progresivo de los derechos sociales. Además de los instrumentos presupuestarios tradicionales, la introducción de estrategias de nivelación, inclusión y de acción afirmativa, en casos concretos y en tiempos específicos, pueden acelerar la existencia de un punto de partida igual para toda la población.

Enfocar la planeación en el acceso efectivo de los derechos y la reducción de pobreza multidimensional debe ser la ruta que México se trace para encarar tanto la Agenda 2030 como sus propios compromisos constitucionales. Contar con una ruta que priorice el acceso efectivo a los derechos sociales y la reducción de pobreza con indicadores adecuadamente definidos, puede reforzar las estrategias de coordinación entre dependencias y entre órdenes de gobierno.

Lo anterior implica superar el reto de la fragmentación, dispersión y desvinculación de programas sociales pues ello conlleva a que exista una gran diversidad de intervenciones muchas veces inconexas. En este sentido, otro reto es el de los Padrones de población atendida que son inconsistentes, incompletos y heterogéneos.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Asimismo, para CONEVAL el enfoque de la política de desarrollo social debe centrarse en el logro del acceso pleno a los derechos y no sólo en el tema de pobreza. Por eso es necesaria la incorporación efectiva y plena del enfoque de derechos y asumir los compromisos de la Agenda 2030.

Para ello, un obstáculo no menor es como acompasar los objetivos del desarrollo social con los de la política económica. Se trata de que los objetivos de la política social formen parte de los objetivos de la política económica. Si bien se requiere una política económica socialmente responsable vinculada a una política social económicamente viable, el enfoque de derechos requiere que ambas compartan el objetivo del pleno acceso de la población a sus derechos.

Ambas políticas requieren ser vistas y diseñadas como partes de una estrategia única a favor del Desarrollo, la Democracia y el acceso pleno a los Derechos humanos. En el Informe 2016 CONEVAL apuntaba los retos centrales de la política social.

Retos de coordinación: La política de desarrollo social es un conjunto de acciones dirigidas a resolver la falta de opciones de desarrollo. La solución no solamente depende de una serie de decisiones acertadas sobre los mecanismos para mejorar sino también de la correcta implementación de éstas. Sin embargo, la política social en México ha buscado atender las necesidades específicas de la población pobre mediante una gran diversidad de intervenciones muchas veces inconexas.

Existe un gran número de programas sociales que de forma individual cumplen con sus objetivos y atienden a sus beneficiarios, pero que en una perspectiva de integralidad respecto al objetivo más amplio (el desarrollo social) se contraponen con otros programas, no se complementan o dejan vacíos. Esto significa que la intervención gubernamental, a fin de lograr atender cada una de las causas de un problema tan complejo como la pobreza, ha terminado por fragmentar sus esfuerzos en una serie de acciones desvinculadas que, por tanto, no logran los resultados esperados.

Retos de información y padrones: Aunque la SEDESOL ha realizado esfuerzos importantes en la generación de un sistema de información sobre el padrón de beneficiarios de la política social, persiste la falta de información en el registro de domicilios o ubicación

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

geográfica de los hogares. Asimismo, la información es heterogénea ya que no es posible conocer los desagregados de todas las carencias en los hogares analizados, lo que impide identificar cambios en las carencias y programas recibidos. Existe inconsistencia entre la información registrada por SEDESOL y la falta de mecanismos de revisión y actualización permanente de la información.

Fragilidad económica, inflación en el corto plazo: La razón más importante del incremento del poder adquisitivo del ingreso es la menor inflación. Sin embargo, el mismo efecto positivo que se observa en la recuperación del ingreso cuando la inflación es baja, se revierte cuando los precios de los bienes y servicios aumentan mucho más que los ingresos.

Enfoque acotado de la política social limitado a la pobreza: De los retos de mayor complejidad está el enfoque de la política de desarrollo social que se ha centrado en los indicadores de pobreza. El desarrollo social implica necesariamente una visión más allá de la medición de pobreza. El bienestar y la calidad de vida son factores importantes en el análisis de los derechos sociales. Es necesario tener objetivos sociales más altos: como que cualquier persona puede acceder plenamente y en libertad a sus derechos.

Evaluación desde el enfoque de derechos humanos y DESCA: CONEVAL ha insistido en que es necesario incorporar y fortalecer el enfoque de derechos en el diseño, ejecución y evaluación de la política social. El enfoque basado en derechos exige acciones simultáneas y coordinadas, orientadas por el principio de progresividad y que permitan alcanzar el acceso a derechos considerando que estos son universales, interdependientes e indivisibles.

Con los instrumentos vigentes conforme a lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social y los criterios para la medición multidimensional de la pobreza, se han realizado diversos tipos de evaluaciones y el más importante y reciente es el del acercamiento al enfoque de derechos que considera la medición de:

- Asistencia escolar y cobertura universal de educación básica.
- Empleos bien remunerados (ingreso) y con prestaciones.
- Alimentos suficientes para todos (cantidad, calidad y variedad).
- Cobertura a los servicios de salud.
- Agua, drenaje, electricidad y condiciones adecuadas para cocinar.
- Protección ante accidentes, enfermedades o etapas del ciclo de vida (embarazo, vejez).
- Espacio suficiente y materiales adecuados para la habitabilidad (techos, muros, pisos).

El tránsito hacia el enfoque de derechos exige reconocer que no son las necesidades las que se tienen que satisfacer, sino derechos inherentes, universales, interdependientes, inalienables, indivisibles e inviolables y, por tanto, la realización y cumplimiento de estos debe ser el objetivo de la política pública.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Fiorella Mancini señala que el "enfoque de derechos humanos se basa en la premisa de que la pobreza no es inevitable, sino que, al menos en parte, es una situación creada, propiciada y perpetuada por acciones y omisiones de los Estados y otros agentes económicos […] [existen] análisis que dan cuenta en los últimos años de la estrecha vinculación (conceptual y práctica) entre pobreza e incumplimiento de derechos humanos […] [por lo que] este vínculo remite a la pobreza como una falta sistemática del ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales y culturales".[31]

En este sentido, desde el enfoque de derechos, la pobreza es una privación de libertades básicas y una violación de derechos, de ahí que haya una estrecha relación entre pobreza y derechos sociales como el derecho a trabajar, a un nivel de vida adecuado, a la vivienda, a la alimentación, a la salud, a la educación, derechos todos que inciden directamente en la condición de pobreza de la población. Por lo anterior, el cumplimiento o no de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales definen en buena medida la condición de pobreza. "Estos derechos incluyen: trabajo, seguridad social, salud, alimentación, agua potable, medio ambiente sano, educación, nivel de vida digno (incluyendo vestido y vivienda). Los DESCA se consideran como derechos-prestacionales, dado que su cumplimiento requiere fundamentalmente de obligaciones positivas (que suponen una acción) por parte del Estado".[32]

Como afirman Hernández Licona y De la Garza (2018), existen avances en materia de evaluación de la política y de los programas de desarrollo social bajo un enfoque de derechos. El Sistema de Evaluación de Desempeño ha contribuido a ello y le "apuesta a la búsqueda de resultados en los programas sociales, los programas sectoriales y los planes nacionales de desarrollo respecto al nivel de solución que brindan a las problemáticas sociales por las cuales fueron definidos".[33]

No obstante, es necesario establecer una mejor conceptualización de lo que representa el "acceso efectivo" a los derechos para establecer indicadores adecuados, sistemas de información y sobre todo para poder elaborar una estrategia de medición y evaluación que permita transformar el ejercicio de la política social hacia el enfoque de derechos.

En consecuencia, esa redefinición de la política social, en cuanto a política de Estado y programas de gobierno se refiere, necesita indudablemente de un ejercicio de planeación y programación que debe verse reflejado en el proceso de presupuestación. Los avances que registra la evaluación de los programas sociales, tanto por sus resultados concretos, como desde la perspectiva de los derechos humanos, son limitados por lo que la revisión e incorporación del enfoque de derechos a lo largo del proceso de diseño y planeación de las políticas públicas debe considerarlo y llevarlo hasta las directrices de

[31] Mancini, F. (2018). "La pobreza y el enfoque de derechos: algunas reflexiones teóricas", en Hernández, G., *et al,* (coord.). *Pobreza y derechos sociales en México*. CONEVAL – UNAM – Instituto de Investigaciones Sociales. México.
[32] Yaschine, I. (2018). "Desafíos metodológicos para la medición de la pobreza en México desde el enfoque de derechos", en Hernández, G., *et al*., (coord.). *Pobreza y derechos sociales en México*. CONEVAL – UNAM – Instituto de Investigaciones Sociales. México.
[33] Hernández, G. y De la Garza, T. (2018). "Hacia un modelo de evaluación del acceso a los derechos sociales en México", en Hernández, G., *et al*., (coord.). *Pobreza y derechos sociales en México*. CONEVAL – UNAM – Instituto de Investigaciones Sociales. México.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

elaboración del presupuesto de egresos de la Federación, como de las entidades federativas. Sin presupuesto adecuado, suficiente y con reglas de operación congruentes con el enfoque de derechos no será posible alcanzar los compromisos establecidos en la Constitución ni en la Agenda 2030.

Resultados de la revisión de la Auditoría Superior de la Federación

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) también ha realizado diferentes tipos de evaluación de los programas sociales. En general la ASF identifica problemas de diseño, definición de objetivos, beneficiarios, resutados e impactos. Por el lado del ejercicio de recursos, además de señalar algún uso poco claro de los mismos, destaca la falta de indicadores e información para demostrar efectos positivos en el logro de los objetivos de inclusión social.

Para la ASF, el objetivo principal de la política social es erradicar la pobreza y abatir la desigualdad, cerrar brechas entre grupos sociales y territorios; no obstante, los programas más bien se encaminan a moderar o administrar la pobreza, pues se concentran en la atención a problemáticas específicas y no necesariamente se encuentran articulados para el logro de objetivos comunes más amplios como lo son eliminar la pobreza o promover la inclusión social.

De este modo, entre otros hallazagos de la Auditoría Superior de la Federación, se encuentra que:

Alineación e integración de políticas

- No se tiene una alineación clara y estratégica de la política social.
- No hay una coordinación que ordene de manera sistemática las acciones realizadas por los diversos programas federales que inciden en el sector social de la economía.

Padrones de beneficiarios

- Ineficiente identificación de la población objetivo de los programas de subsidios y apoyos.
- Insuficiente normativa para la integración de padrones de los programas económicos.
- Falta de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno para la integración de los padrones.
- Falta de un registro confiable de su población y de documentos probatorios de identidad.

Calidad de la información

- Desarticulación de los sistemas de información.
- Ausencia de un sistema de información integral de los programas de desarrollo social.
- Deficiente información sobre programas, estrategias, y personas que reciben apoyos.
- Carencia de información acerca de los logros y metas alcanzados con la operación de los programas.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Ejercicio del gasto

- Los recursos públicos destinados a atender los problemas sociales no están adecuadamente dirigidos.
- Los recursos no llegan directamente a la población que más lo necesita.
- Ejercicio de los recursos públicos poco orientado al logro de resultados.
- Complejo entramado de instituciones y organismos públicos que buscan, con sus propios instrumentos y estrategias, incidir en la reducción de la pobreza.
- Prevalece la participación de instituciones verticalmente integradas y fragmentadas que limitan la capacidad operativa y la eficiencia del gasto.
- Se carece de una adecuada articulación interinstitucional que resulte en el cumplimiento efectivo de objetivos de desarrollo social comunes o complementarios.

Manipulación y transparencia de programas sociales

- Uso electoral de programas sociales.
- Los recursos se utilizan para fines ajenos a la política social y a la atención de su población objetivo.
- Políticas públicas no transparentes, ni efectivas y con problemas en la rendición de cuentas.

Cumplimiento de derechos

- Limitado cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza.

Por ejemplo, en el caso de PROSPERA, la ASF señala que si bien se identificaron los rasgos principales del problema, los diagnósticos no fueron integrales, ya que descuidaron la articulación de sus elementos, sobre todo en lo que concierne a la falta de calidad en la alimentación, en los servicios de salud y en la educación.

La variable de la calidad, además de no haber sido planteada correctamente, no fue cuantificada, por lo que el panorama al respecto no fue claro ni atendido.

La mayoría de los exámenes gubernamentales confluyeron en que el efecto más lacerante de la pobreza era su transmisión intergeneracional, fenómeno que se observa en las trayectorias de vida de las familias, pero que no fue monitoreado.

El marco normativo del programa fue congruente con el problema a resolver pero no fue exacto en: puntualizar mandatos para asuntos particulares como la calidad de la alimentación y de los servicios de salud; las atribuciones de los encargados de cada aspecto del programa; la definición de disposiciones para cada la inclusión social y productiva y, no hizo explícito el objetivo de la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza en sus documentos regulatorios.

Para la ASF, el programa PROSPERA ha contribuido a que las personas en pobreza tengan acceso a la alimentación y a la salud; sin embargo, no hay evidencia de logro en la generación de capacidades y desarrollo de capital humano, en la inclusión social ni en la movilidad intergeneracional de las personas.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

4. Conclusiones

Desde sus orígenes el Estado mexicano ha manifestado un claro compromiso con el desarrollo social, de modo que la justicia social, la democracia y el desarrollo, o bien el desarrollo humano y de las capacidades de las personas, han formado parte del discurso político que busca expresar su compromiso con el bienestar de la población.

En este marco, la política social juega un papel primordial pues expresa las capacidades del Estado y, en particular del gobierno, para alcanzar objetivos de desarrollo social, erradicar la pobreza y promover condiciones de equidad social.

Desde 2011 el mandato constitucional no solo reforzó el compromiso político con lo social, sino que estableció la obligación de asumir y garantizar los derechos humanos. A partir de esto, tanto el Plan Nacional de Desarrollo como los Programas Sectoriales y Especiales han planteado, si bien de manera desigual, el propósito de promover y garantizar el acceso al pleno disfrute de los derechos humanos.

Elevar a precepto constitucional los derechos humanos definió la garantía mínima que el Estado requiere otorgar a la existencia de estos y su incorporación legislativa y reglamentaria al orden jurídico nacional, constituyó la referencia central sobre la que se fundamentan las políticas públicas para su realización. Sin embargo, las implicaciones prácticas de los derechos humanos revisten un alto grado de complejidad debido a las dimensiones y facetas prestacionales y programáticas que corresponde implementar a los poderes públicos del Estado para su pleno cumplimiento, principalmente de los DESCA (Courtis, 2006: 10).

El Estudio sobre Presupuesto y Derechos Humanos (CNDH-PUED-UNAM, 2016) plantea que, a pesar del compromiso mencionado, los mecanismos de política pública y social para concretar esta aspiración no han evolucionado a la par que la Constitución o la misma Ley General de Desarrollo Social. De ahí que la definición y ejecución del proceso de planeación, programación y presupuestación de las acciones de gobierno presenta inconsistencias para alcanzar los objetivos vinculados a los derechos humanos, en particular los relativos a los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).

Es importante advertir que además de la provisión material de bienes y servicios asociados con los DESCA, el Estado debe propiciar la configuración de un entorno seguro para su desarrollo. Esto significa que, la adecuada implementación de los derechos de prestación no depende exclusivamente de la instauración de un orden jurídico o de la voluntad política, sino de la creación de un orden social en el que se procure la justa distribución de riqueza, lo cual se construye de manera progresiva. En este sentido, las políticas públicas son el medio para el fomento de este orden social equitativo (Nikken, 1994:15).

En México, aun cuando la Carta Magna establece obligaciones respecto a los Derechos Humanos, el marco institucional y presupuestal no ha seguido una transformación en ese

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

sentido por lo que los mecanismos de gestión y operación del sector público no cuentan con la flexibilidad necesaria para incorporar el tipo de principios, criterios y objetivos de derechos humanos en todo el diseño de las políticas públicas. Los avances registrados llegan hasta el reconocimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos, sin que ello sea suficiente ya que la lógica del diseño, programación y asignación de recursos no se ha modificado.

Además de lo que contempla la ley, México tiene compromisos internacionales con un peso equivalente al constitucional con el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos, con el bienestar social y el medio ambiente. Al formar parte del grupo de países que participaron e impulsaron desde la Organización de las Naciones Unidas los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y ahora los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), adquirió responsabilidades internacionales y auditables con el desarrollo social y los derechos humanos. Esto que vendría a reforzar la actuación pública en la materia tampoco ha tenido su esfuerzo correspondiente en lo que toca a los mecanismos de intervención pública en los ámbitos del desarrollo comprometidos.

La obligación del Estado de garantizar los derechos humanos debe asegurar la efectividad de estos, al proveer los medios para ello, por lo que se requiere la actuación inmediata para proveer niveles mínimos de realización y progresividad (Abramovich y Courtis, 1997: 34). No obstante, la vigencia de los DESCA no se supedita a un acto en un tiempo determinado, sino a la acción pública progresiva para su consecución que, si bien puede enfrentarse a limitaciones económicas, la no actuación estatal en la materia implica una omisión y por lo tanto una violación a los derechos en cuestión (Abramovich y Courtis, 1997: 15).

De este modo, es importante la alineación de objetivos a nivel de Plan, Programas y Presupuesto, pero también es necesario que la unidad mínima de ejecución de las políticas como lo son los programas presupuestarios tenga la capacidad de incorporar en sus reglas y mecanismos de aplicación los compromisos generales con los derechos humanos y los ODS, al igual que alcanzar los montos de recursos para cumplir con estos. La disponibilidad de recursos fiscales del Estado para la realización de los DESCA se reconoce como una restricción y no la permisión de su constante incumplimiento (De Roux y Ramírez, 2004).

Del Estudio sobre Presupuesto y DH (2016) se desprende que, aunque existe una responsabilidad institucional, no se establecen los "cómo"; esto es, a la obligación de "hacer" del Estado no se han sumado modificaciones sustanciales en el tipo de operación de los programas y no se ha superado la visión en la cual solamente se garantiza un cierto nivel y tipo de oferta de bienes y servicios públicos según los recursos disponibles.

En el caso de lo social que abarca a los derechos humanos en su conjunto y particularmente los DESCA, así como los ODS, la entidad responsable de diseñar, integrar y coordinar una política de desarrollo social es la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). De ahí que sea sustantivo identificar sus capacidades para ello. Del análisis del marco

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

institucional y presupuestal que conduce el diseño de los programas públicos a nivel federal, se adelantan algunos aspectos que impactan en la atención de los DESCA:

- **Inercia fragmentada en el ejercicio de gobierno y atención del contenido mínimo de los DESCA**

Los DESCA se asocian directamente con el Desarrollo Social y con la política de desarrollo social, la cual requieren de acciones positivas del Estado a través de las instituciones de gobierno. En el caso mexicano, la estructura de la Administración Pública Federal presupone una división de responsabilidades y funciones que acota las atribuciones de cada dependencia a cumplir con un marco normativo e institucional pero que limita sus alcances en términos de las obligaciones constitucionales en materia de derechos, al igual que lo hace con el logro de los ODS.

Atender los DESCA requiere de la instrumentación de una política social que cubra y resuelva "progresivamente" las diferentes dimensiones de pobreza. Por un lado, se trata de la provisión de bienes y servicios públicos en las áreas asociadas a estos derechos y, por otra parte, del diseño de programas que permitan atender las limitaciones que los distintos segmentos de la población enfrentan para acceder a ellos por sus propios medios. Desde la perspectiva de derechos humanos la política general de desarrollo social tiene un carácter transversal pero la estructura institucional y presupuestal no está encaminada a ello.

Al revisar el presupuesto a nivel de Programa presupuestario (Pp) -elemento que define y agrupa acciones y recursos para alcanzar un objetivo específico-, se observa que la capacidad real de operación del gobierno es muy limitada. Los Pp son el corazón de la operación de los programas gubernamentales y desde la perspectiva de recursos como desde la de su funcionamiento, se aprecia que se encuentran orientados hacia la atención de diferentes problemáticas, a veces muy específicas, con recursos limitados y sin la posibilidad de alcanzar una operación que contribuya de manera importante a la concreción de los derechos humanos.

Atendiendo la clasificación por funciones del gasto, la Función de Desarrollo Social es la que concentra la mayor parte del presupuesto, incluso del gasto programable que es el que se encuentra vinculado a programas gubernamentales concretos. Pero dentro de este grupo de programas sociales, la mayor parte de los recursos se concentran en el pago de Pensiones y Jubilaciones, así como en el Gasto Federalizado que son las transferencias del gobierno federal a las entidades federativas para que estas cumplan con las responsabilidades que se les han ido descentralizando.

En años recientes se ha realizado un esfuerzo por construir presupuestos transversales que den cuenta de los recursos asignados a acciones o poblaciones específicas claves en materia de DESCA. La idea fundamental de la transversalidad del gasto es la colocación de gasto público en acciones más amplias que forman parte de áreas de responsabilidad distintas de la administración pública para que, en su conjunto, tengan un impacto mayor en el ámbito del desarrollo social, el combate a la pobreza y los ODS.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

No obstante, los anexos transversales del presupuesto vigentes únicamente refieren una cuantificación de bolsa de recursos que se ejecutan en cada dependencia en favor de poblaciones vulnerables o en áreas relacionadas con los DESCA, sin que ello implique actuaciones amplías, coordinadas y estructuradas en programas públicos más robustos de toda la administración pública. Este tipo de características y limitaciones también impactan las capacidades para el logro de los ODS, particularmente el ODS 1. Erradicar la pobreza.

- **Clasificación del gasto y alcances del presupuesto asociado a DESCA**

Actualmente, el gasto público no cuenta con ninguna clasificación específica que permita la identificación de programas presupuestarios y DESCA, su efectiva vinculación con el presupuesto no es tarea simple ya que tiene una complejidad especial en la medida en que requieren de una intervención gubernamental directa. Sin embargo, el análisis de la clasificación funcional del gasto permite conocer el comportamiento del presupuesto federal en desarrollo social y las prioridades a las que se asignan los recursos.

El cruce de la información presupuestal de esta clasificación en la finalidad de desarrollo social por Ramo y Pp es un ejercicio inicial respecto del cual se podría construir una nueva clasificación del gasto que ponga en el centro de la ordenación programática que realiza la autoridad hacendaria a los DESCA.

De este análisis, se observa que la función de Desarrollo Social ha ido ganando peso dentro del gasto programable, del PEF y del PIB. De la evolución del gasto en la función de Desarrollo Social se observa que su participación en el PIB se ha mantenido en 10.4% y que sus tres divisiones relevantes acapararon la mayor parte de los recursos: Protección Social, 3.9% del PIB; Educación 3.0% del PIB y, Salud 2.5% del PIB. Como porcentaje del PEF, en 2018 la Función Desarrollo Social representó 45.1% del PEF y sus tres divisiones relevantes concentraron: Protección Social, 16.73% del presupuesto; Educación 12.82% y, Salud 10.70%.

En el mismo sentido, como porcentaje del gasto programable, en 2018, la Función Desarrollo Social representó 62.6%, en tanto que las tres divisiones mencionadas concentraron: Protección Social, 23.20%; Educación, 17.80% y, Salud 14.90% del gasto programable. Asimismo, siete subfunciones de desarrollo social se agruparon en 19 Ramos de gasto más lo correspondiente a ISSSTE, IMSS y CFE, lo que lleva también a 31 programas.

Este comportamiento expresa que las políticas públicas con contenido social han sido crecientes sobre todo dentro del gasto programable donde la función ganó 10 puntos porcentuales. En lo que toca a su participación en el PEF el aumento fue de 3.5 puntos porcentuales y dentro del PIB la ganancia fue de menos de un punto porcentual del PIB.

Que el crecimiento de los recursos como proporción del PIB haya sido menor de un punto porcentual, también es indicativo del reto que representa incrementar con suficiencia los

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

recursos para los programas sociales en condiciones de bajo crecimiento y ritmos moderados de incremento de la recaudación fiscal.

En términos reales, a pesos de 2018, entre 2000 y 2018 el Gasto en Desarrollo Social aumentó de 1.3 a 2.4 billones de pesos, lo que representa un aumento de 85%; este porcentaje indica que la variación fue mayor a la del crecimiento del Gasto Programable total (81%). Por lo que toca a los recursos asignados a la SEDESOL, estos aumentaron 227% por ciento.

Esta dinámica permitió que la participación del presupuesto de la Secretaría (Ramo 20) en el Gasto en Desarrollo Social aumentara de 2.6% en 2000 a 4.4% en 2018, lo cual representa un incremento importante, pero dejando el peso de los recursos de la dependencia aún muy lejos de lo que representa el gasto en Protección Social, Educación o Salud.

Dentro de la dinámica comentada, es importante observar que de acuerdo con la OCDE el Gasto Público Social como porcentaje del PIB en México (7.4%) es inferior al de Chile (11.2%), Canadá (17.2%), Estados Unidos (19.3%), España (24.6%) y al promedio OCDE (21.0%). Estos datos expresan que pese a la historia de compromiso con la justicia social del Estado mexicano y a la orientación social que se le ha querido dar al gasto, el esfuerzo presupuestal en materia de desarrollo social ha sido muy limitado.

- **Presupuesto de SEDESOL y las restricciones del gasto social para atender los DESCA y ODS**

La organización y marco institucional y presupuestal de la SEDESOL indica que cuenta con instrumentos de intervención pública diversos pero limitados a cuestiones muy específicas y orientados, sobre todo, al otorgamiento de transferencias monetarias. Así desde la lógica de derechos, los DESCA están muy lejos de ser alcanzados pues sigue prevaleciendo la idea de garantizar una oferta de bienes y servicios públicos, acotada al presupuesto disponible.

A las responsabilidades y atribuciones de la Secretaría debería de corresponder un marco institucional adecuado que contemple también el nivel de recursos suficientes para la ejecución de los programas sociales, sobre todo aquellos cuyo objetivo es erradicar la pobreza y el hambre. Dadas las características del presupuesto, las obligaciones institucionales, los irreductibles y rigideces que presenta el ejercicio de gasto, la operación de la SEDESOL se concentra en unos cuantos programas y acciones.

Es a nivel de los Programas presupuestarios donde la misma estructura programática y las clasificaciones de gasto permiten revisar los alcances y las capacidades reales de los programas gubernamentales. Los hallazgos a este nivel dan cuenta de un limitado margen de acción de la SEDESOL para cumplir con sus obligaciones y objetivos.

En 2018 la responsabilidad de SEDESOL quedó concentrada en las Subfunciones de Desarrollo Regional y en la de Otros Grupos Vulnerables; la primera con 1,976.4 millones de

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

pesos y, la segunda con 104,571.7 millones de pesos. Con ello, la dependencia responsable de la política social reduce su participación en el PEF de 2.26% en 2012 a 2.02% en 2018 y, en el gasto programable de 2.91% a 2.80%.

Como porcentaje del PIB esto significó también una reducción, ya que para 2018 la Sedesol contó con un presupuesto menor a medio punto del PIB (0.47%) para cumplir con sus funciones, en tanto que en 2012 representó 0.53% del PIB.

Asimismo, cuando se analizan los Pp a cargo de la SEDESOL se encuentra que en 2018 dos programas importantes concentran la mayor parte de los recursos: Pensión para Adultos Mayores y Prospera (80.6% de los recursos de la dependencia). Con ello, la estructura organizacional de la SEDESOL solo deja bajo su control directo a unos cuantos programas sociales limitados a poblaciones muy específicas, donde el más relevante es el de Adultos Mayores que es el de mayor peso presupuestal (39,473 millones de pesos) al que en todo caso le sigue el de Comedores Comunitarios con 3,205.8 millones de pesos.

En el caso de los otros tres programas con recursos importantes, PROSPERA (46,396 millones de pesos) es un Órgano Administrativo Desconcentrado con autonomía de gestión; una situación similar ocurre con las Entidades Sectorizadas como LICONSA (Programa de Abasto Social de Leche: 1,260.1 millones de pesos más los correspondientes a la Adquisición de Leche Nacional: 1,691 millones de pesos) y DICONSA (2,155.4 millones de pesos).

De acuerdo con las cifras mencionadas es posible afirmar que la Secretaría básicamente se concentra en la atención de adultos mayores y las familias que pertenecen al padrón del programa Prospera. En suma, se trata de dos programas fuertes y un grupo de programas de diversa índole dispersos y con pocos recursos como los de Subsidios a programas para jóvenes: 36.8 millones de pesos; Seguro de vida para jefas de familia: 64.0 millones de pesos; Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART): 182.1 millones de pesos; Programa de Atención a Jornaleros Agrícola: 296.5 millones de pesos; Programa de Empleo Temporal (PET): 758.1 millones de pesos; Desarrollo integral de las personas con discapacidad: 57.0 millones de pesos; Servicios a grupos con necesidades especiales: 341.7 millones de pesos por mencionar algunos ejemplos.

Desde una óptica de derechos y de largo plazo, se aprecia que los recursos son insuficientes y que existe una amplia variedad de programas dispersos, lo cual limita las capacidades de la Secretaría para cumplir con las funciones encomendadas.

- **Operación de los Programas de SEDESOL: dispersión y atomización de los resultados en la atención de la pobreza y el hambre**

En 2018 el presupuesto de la Secretaría ascendió a 106,548.1 millones de pesos. Estos recursos representaron, a su vez, 3.5% respecto al gasto en la función Desarrollo Social. Asimismo, los recursos de la Secretaría se conformaron por subfunciones de la siguiente manera: 1.9% correspondientes a la Subfunción Desarrollo Regional y, 98.1% correspondientes a la Subfunción Otros Grupos Vulnerables.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

El instrumento principal de combate a la pobreza, desigualdad y hambre de la SEDESOL se concentra en transferencias bajo el esquema de subsidios, los cuales tienen la característica de brindar apoyos directos a beneficiarios según el diseño de reglas de operación de cada programa.

Dentro del universo de programas presupuestarios de la SEDESOL quince corresponden a la clasificación S (subsidios sujetos a reglas de operación) y uno que se clasifica como programa U (otros subsidios), los cuales concentran recursos que representan 94.7% del presupuesto de la secretaría. De estos, únicamente once programas se encuentran bajo la operación directa de dependencia.

De la operación de dichos programas, es relevante mencionar que el instrumento principal de atención recae en las transferencias monetarias directas y en algunos casos también en especie. Esto significa que el mecanismo principal de atención a las problemáticas que enfrentan los programas se reduce a mejorar el ingreso monetario y no monetario de la población que participa en ellos.

Por lo que toca al uso de los recursos transferidos cinco de los programas apoyan iniciativas productivas, proyectos comunitarios de diversa índole, promoción del desarrollo humano y social, capacitación e investigación y estrategias de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

Ocho programas tienen una relación con Carencias (alimentaria, educativa, por salud y por ingreso). Un solo un programa se puede ubicar en el tema de fortalecimiento de la Cohesión Social al prevenir la violencia contra las mujeres. Esta es la relación entre las dimensiones de la pobreza que se pueden vincular con los programas y, por ello, también con el logro de los ODS.

La revisión de las Reglas de operación de los programas arroja que existe un énfasis especial en la atención a poblaciones o problemáticas específicas relacionadas con grupos vulnerables, pero que no se alcanzan a satisfacer obligaciones desde la perspectiva de derechos.

La atención a diferentes problemáticas específicas, grupos sociales, familias o individuos acaba por dispersar los esfuerzos de gasto, atomizando los efectos positivos de su ejercicio. Por ejemplo, la relación entre población potencial u objetivo de cada programa y la atendida muestra la existencia de todo tipo de brechas.

Así, PROSPERA–Programa de Inclusión Social contaba con una población objetivo de 7,945,107 hogares y ha atendido a 6,584,063, esto es 82.8% de cobertura; el Programa Pensión para Adultos Mayores registró una población objetivo de 6,719,624 adultos mayores y una población atendida de 5,123,553 beneficiarios (76.25% de cobertura); Comedores Comunitarios tuvo una población objetivo de 24,905 territorios ZAP (Zonas de Atención Prioritaria) y atendió a 3,641 (14.62% de cobertura); Jornaleros Agrícolas presentó

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

un población objetivo de 6,520,935 jornaleros y miembros de su familia pero atendió a 76,342 personas (1.17% de cobertura).

De igual forma, el Programa de Fomento a la Economía Social registró una población objetivo de 175,306 organismos del sector social y atendió solamente a 9,246 organismos beneficiados, en este caso la cobertura fue de 5.27%; 3 x 1 para Migrantes tuvo una población objetivo de 1,300 localidades y atendió a 1,089 (83.77% de cobertura); Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras planteó una población objetivo de 779,857 personas de las cuales atendió a 310,968, lo que arroja una cobertura de 39.88%; Seguro de Vida para Jefas de Familia planteó una población objetivo de 7,047,619 jefas de hogar y registró 6,734,668, en este caso la cobertura alcanzó a ser de 95.56%.

Finalmente, el Programa de Coinversión Social planteó una población objetivo de 6,099 actores sociales y atendió a 912, esto es una cobertura de 14.95% y, el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) registró una población objetivo de 461,156 mujeres en situación de violencia y atendió a 150,556 mujeres con un porcentaje de cobertura de 32.65%.

Estos datos permiten observar la diversidad de beneficiarios y los alcances de los programas para llegar tan solo a su población objetivo. Las brechas en la mayor parte de los casos son amplias y tampoco se detectó algún tipo de referencia o estrategia para ampliar la cobertura deseada. Los resultados en términos de los objetivos de cada programa son limitados por lo que su contribución a la consolidación de un enfoque de derechos y erradicación de la pobreza se ve igualmente limitada.

La síntesis de programas públicos federales que impactan en el ámbito de los derechos y de los ODS, permite observar que:

1. Existe un conjunto de acciones públicas que pueden contribuir al logro de los objetivos planteados, pero los programas no tienen la suficiente capacidad para por sí solos erradicar la pobreza y el hambre.
2. Los programas no tienen una articulación que los lleve a impactar directamente y de manera relevante en la problemática de la pobreza y el hambre y,
3. Los programas que implican una intervención directa en el fenómeno de la pobreza y el hambre son escasos.

Desde la perspectiva presupuestal se puede afirmar que pese a la dimensión del gasto que involucra, no se percibe que haya un impacto equivalente del ejercicio del presupuesto en el acceso a los derechos o el cumplimiento de los ODS. A ello se suma la ausencia de una estrategia integral y coordinada para hacer efectivos los DESCA; las mismas Reglas de Operación de SEDESOL imponen criterios, métricas de desempeño y limitaciones para avanzar en aspectos como la concurrencia de programas o la convergencia de recursos.

El ejercicio de gobierno sigue una mediación institucional y política en los que los procesos gubernamentales y la definición de objetivos gubernamentales está determinada por la interrelación entre los Poderes y órdenes de gobierno, en lugar de guiarse por la búsqueda en la efectividad del cumplimiento del contenido mínimo de los derechos. Sin

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

presupuesto adecuado, suficiente y sin reglas de operación congruentes con el enfoque de derechos no será posible alcanzar los compromisos establecidos en la constitución ni con los de la Agenda 2030.

- **El reto de la universalización y progresividad de los DESCA para alcanzar la meta erradicar la pobreza y el hambre**

Como todo derecho, para hacer realidad el acceso pleno de las personas a los DESCA, es necesario construir un proceso de política pública encaminado a crear las condiciones suficientes para cumplir con los principios que caracterizan los derechos humanos como lo son los de : 1) Universalidad, que señala que los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual; 2) Interdependencia, que establece que cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros; 3) Indivisibilidad; dado que son inherentes al ser humano y derivan de su dignidad, y 4) Progresividad, lo que supone una obligación del Estado para asegurar el desarrollo y progreso de los derechos humanos y, la prohibición de retroceso respecto a cualquier derecho.

En todo ello, al Estado le corresponde proveer las condiciones óptimas de disfrute de los derechos y no disminuir ese nivel logrado; de este modo, el poder público debe hacer todo lo necesario para que, vía el cumplimiento de los derechos, sean superadas la desigualdad, la pobreza y la discriminación.

En función del análisis presentado sobre las capacidades de la SEDESOL, se aprecia un entorno de diseño, gestión y ejecución de políticas y programas gubernamentales que limita el desarrollo de los DESCA. En todo caso se aprecian diversas acciones en general, y especialmente de la SEDESOL, que tienden a incidir en el ámbito de los DESCA pero que no alcanzan a cumplir con el objetivo de erradicar la pobreza y el hambre. Del mismo modo, tampoco se registra una asimilación plena de lo que significa asumir e incorporar el enfoque de derechos en la política pública por lo que los programas solo llegan a enunciar el compromiso con los derechos humanos o con los sociales, pero en la práctica no alcanzan a promover, proteger, respetar y garantizar plenamente los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

La redefinición de la política social hacia un pleno ejercicio de derechos, en cuanto a política de Estado y programas de gobierno se refiere, necesita de un ejercicio de planeación y programación que se refleje en el proceso de presupuestación. También requiere de la construcción de nuevos programas, sistemas de información e indicadores, como de esquemas de monitoreo y evaluación que retroalimenten y permitan transformar el ejercicio de la política social hacia el enfoque de derechos.

Los avances que registra la evaluación de los programas sociales, tanto por sus resultados concretos, como desde la perspectiva de los derechos humanos, son limitados por lo que la revisión e incorporación del enfoque de derechos a lo largo del proceso de diseño y planeación de las políticas públicas debe considerarlo y llevarlo hasta las directrices de elaboración del presupuesto de egresos de la Federación, como de las entidades federativas.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Recomendaciones

I. Recomendaciones generales del estudio: Presupuesto y Derechos Humanos

Para que el enfoque de derechos contribuya a modificar la gestión gubernamental es necesario redefinir la relación entre el plan nacional, los programas sectoriales y especiales y el presupuesto, a fin de establecer las bases para que el proceso de construcción de objetivos de gasto e ingreso públicos tenga como prioridad que todas las personas ejerzan sus derechos, sin condición ni restricción alguna.

El binomio política pública y presupuesto debe (re)orientar acciones y recursos hacia el pleno goce los derechos humanos. Una ruta de trabajo para ello debe considerar lo siguiente:

- **Definir todo el programa de gobierno y sus instrumentos en términos del artículo 1.º constitucional**

    - 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. Las bases son el mandato constitucional y la propia Ley de Planeación que establecen el reconocimiento de los Derechos Humanos en el programa de gobierno.

    - Los programas sectoriales y especiales que se desprenden del plan deben plantearse objetivos y acciones en términos de Derechos Humanos y cada Secretaría deberá identificar sus responsabilidades en términos de los derechos sobre los que actuará directamente.

    - En consecuencia, los programas presupuestarios, sus reglas y lineamientos deberán de hacerse cargo de los objetivos de Derechos Humanos y plantear la posibilidad de realizar un ejercicio coordinado y transversal del gasto, para favorecer el desarrollo de acciones conjuntas de gobierno para garantizar derechos, erradicar la pobreza y reducir la desigualdad.

- **A partir de la definición de las funciones y atribuciones de cada ente público identificar sus obligaciones, contenidos y alcances en materia de Derechos Humanos**

    - El ejercicio de revisión de funciones y responsabilidades exige que cada dependencia de la Administración Pública Federal revise su incidencia en los derechos humanos conforme a el mandato constitucional y los compromisos internacionales pactados por México en la materia.

    - La definición de los programas y programas presupuestarios de cada dependencia con base al enfoque de Derechos Humanos debe estar alineada con un sustento presupuestal, así como reglas para su ejecución que

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

favorezcan alcanzar metas en términos de Derechos Humanos tanto por su acción directa como a través de un ejercicio transversal del gasto.

- La coordinación de acciones deberá ser articulada por la Secretaría de Bienestar (antes SEDESOL) estableciendo la vinculación de cada programa sectorial y especial y de sus correspondientes programas presupuestarios con los objetivos de bienestar y Derechos Humanos.

- La Secretaría de Bienestar conforme a la Ley General de Desarrollo Social debe establecer con claridad la relevancia de determinadas políticas públicas para garantizar la vigencia de los programas sustantivos que contribuyen al logro de los Derechos Humanos.

- Cada dependencia en el ámbito de sus atribuciones deberá identificar el o los Derechos Humanos 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 Ejecutivo Federal deberá adoptar acciones de coordinación y colaboración gubernamental para la ejecución validación y supervisión de acciones combinadas que permitan concretar la vigencia plena y el disfrute de los Derechos Humanos.

- **Diseñar mecanismos a favor de la transversalidad de los programas y políticas de orientadas a garantizar los Derechos Humanos**

  - El proceso presupuestario y los actores que intervienen en él deben reconocer como prioridad los objetivos de Derechos Humanos.

  - 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 los Derechos Humanos.

  - El Ejecutivo Federal debe elaborar un Presupuesto Transversal que permita identificar puntualmente las responsabilidades de cada dependencia pública, así como los recursos que deberán de aplicar para alcanzar los objetivos en materia de Derechos Humanos.

- **Incorporar en las etapas del proceso presupuestario de manera explícita criterios de medición y evaluación en términos de los compromisos en Derechos Humanos**

  - 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.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

- 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 materia de Derechos Humanos.

- Es necesario establecer indicadores y criterios de evaluación que reconozcan el ejercicio transversal del presupuesto para el logro de objetivos comunes de los programas de las dependencias que participen en esquemas de colaboración y coordinación.

- **Federalismo y Derechos Humanos**

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

  - En este caso, es necesario promover la homologación del compromiso con los Derechos Humanos 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 Derechos Humanos.

- **Fortalecer mecanismos de evaluación y rendición de cuentas en materia de Derechos Humanos**

  - Una medida importante sería agregar al Programa Anual de Evaluación la correspondiente en términos de derechos humanos. 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 del debate político, económico y presupuestal sobre el logro de los derechos humanos.

  - La elaboración y entrega de un informe a la Cámara de Diputados sobre el balance de los Programas presupuestarios respecto a los Derechos Humanos permitiría contar con un diagnóstico que guíe la intervención gubernamental hacia un mejor logro de los objetivos en materia de Derechos Humanos.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

II. Construir una política social amplia que establezca un piso mínimo general que sea capaz de integrar a todos los grupos de población tipo ICU

Una definición de política es la de determinar los objetivos a alcanzar en el corto y mediano plazo para el diseño del conjunto de acciones y las prioridades de gobierno a seguir.

Bajo la lógica de Desarrollo Social, Desarrollo Humano o Bienestar, es imprescindible establecer los objetivos mínimos que se pretende alcanzar en términos de la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad. Ello implica determinar a los grupos sociales y vulnerables sobre los que recaerán las principales políticas y acciones gubernamentales y con ello valorar y crear los mejores mecanismos de intervención que permitirán alcanzar los objetivos trazados.

Este esfuerzo de definición de objetivos y metas de la acción gubernamental en materia de derechos humanos y bienestar debe estar coordinado y dirigido por la Secretaría responsable de coordinar la política social en estrecha comunicación con la oficina del titular del Ejecutivo Federal.

Es necesario definir las etapas y el piso mínimo de logros en materia de derechos humanos para el corto plazo, como el horizonte temporal y de creación de nuevos instrumentos de intervención pública para consolidar el ejercicio pleno de los Derechos Humanos en el mediano y largo plazo. Opciones como el denominado Ingreso Ciudadano Universal deben ser revisadas desde la óptica de su contribución al goce de los Derechos Humanos.

III. Complementar la oferta de programas con instrumentos más potentes que atiendan las dimensiones de intervención que implica garantizar los DH

Es fundamental modificar el proceso de diseño de políticas y programas, así como la construcción del presupuesto, a fin de organizar un proceso de gestión pública que se acompañe de cambios incrementales de recursos con una visión de largo plazo y de cambios en los instrumentos y mecanismos del sector público que mejoren la calidad y oportunidad de la intervención y conducción gubernamental de la política social.

La única forma de consolidar el enfoque de derechos es diseñar una política social o de bienestar que redimensione y ponga en el centro lo que representa el acceso efectivo a los derechos humanos

Ello implica impulsar programas más amplios en su cobertura y esquemas de atención que al mismo tiempo que ataquen las causas más profundas de la pobreza y el hambre, garanticen el acceso a sus derechos a toda la población y que además la acompañen a lo largo de todo su ciclo de vida. Sin duda, esto significa un nivel de gasto más alto que el existente, pero también exige una mayor cobertura, calidad y pertinencia de los

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

programas sociales, a fin de garantizar el cumplimiento de los principios que caracterizan los Derechos Humanos mencionados.

Avanzar hacia la universalidad y la progresividad requiere de nuevos instrumentos que garanticen una acción ordenada e integral para la superación de la pobreza; pasa por la transversalidad de la política social y por lo tanto de la necesidad de los programas de las dependencias gubernamentales y sus programas presupuestarios permitan la coordinación de acciones y la convergencia de recursos.

De manera particular, en el caso de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, DESCA, esto resulta fundamental, tanto por lo que implica asumir el enfoque de derechos, como por la exigencia de desarrollar acciones positivas del Estado en varios campos para garantizar este tipo de derechos.

Los DESCA, más que ningún otro grupo de derechos exigen que el Estado actúe, pero con el propósito de garantizar derechos y no sólo de ofrecer bienes y servicios.

Bajo la conducción directa del Estado, pero también a través de generar espacios para la participación de otros grupos de la sociedad, el objetivo debe ser que la población supere las condiciones de vulnerabilidad y desigualdad, deteniendo así la reproducción generacional de la pobreza, a fin de alcanzar la universalización de condiciones para el disfrute de una vida digna, que es a lo que conduce el pleno ejercicio de los Derechos Humanos, empezando por los Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

5. Referencias bibliográficas

Abramovich, V. y Courtis. C. (1997). "Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales", en Abregu, M. y C. Courtis, C. (1997). *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*. Argentina, Del Puerto.

CNDH. (2015). *¿Sabías que también son tus derechos? Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*. Disponible en: http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/cartilla-tus-Derechos-DESCA.pdf

CNDH – UNAM – PUED (2016). *Estudio sobre Presupuesto Público y Derechos Humanos. 2016 y Ensayos sobre Presupuesto Público y Derechos Humanos*. Disponible en http://www.cndh.org.mx/Informes_Especiales

CONEVAL (2018). *Evaluación de la política de desarrollo social 2018*. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2018.aspx

CONEVAL (s/f). *Medición de la pobreza*. Disponible en https://coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-y-Derechos-Sociales-en-Mexico.aspx

_____. *Pobreza y Derechos sociales en México*. Disponible en https://coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-y-Derechos-Sociales-en-Mexico.aspx

_____. *Fichas de Monitoreo 2017-2018 de programas seleccionados, CONEVAL*. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Fichas-Monitoreo-y-Evaluacion-2017-2018.pdf

Cordera, R. (2008). "Democracia, desigualdad y derechos humanos: el reclamo al Estado", en Cordera, R. y Cabrera, C. (coords.) *Política social experiencias internacionales*. Facultad de Economía – UNAM.

_____. (2016). "La cuestión social como eje ordenador de los derechos humanos", en *Ensayos sobre presupuesto y derechos humanos*. CNDH – UNAM – Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED). Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Ensayo-Presupueto Publico-DH.pdf

Courtis, C. (2006). "Los derechos sociales en perspectiva: La cara jurídica de la política social", en A. S. (comp.), *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de equidad, desarrollo y la ciudadanía*. México, FLACSO-México.

De Roux, C. y Ramírez, J. C. (eds.) (2004). *Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justiciabilidad*. CEPAL.

Filgueira, F. (2014) "Hacia un modelo de protección social universal en América Latina", en *Serie Políticas Sociales 188. CEPAL y Norwegian Ministry of Foreing Affairs*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Fuentes, M. (2016). "Los Derechos Humanos y el Curso de Desarrollo: Retos para la implementación del Artículo 1.º Constitucional", en *Ensayos sobre Presupuesto y Derechos Humanos*. CNDH – UNAM – Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED).

Gutiérrez, A. (2016). *Estudio sobre Presupuesto y Derechos Humanos*. CNDH – UNAM – Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED). Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Presupuesto-Publico-DH.pdf

_____. (2018). *Escenarios y cálculo de costos de implementación de un ingreso ciudadano universal (ICU) en México*. Serie Estudios y Perspectivas – México Núm. 174. CEPAL.

Hardy, C. (2008). "La cohesión social en la construcción de sociedades más democráticas e inclusivas", en Cordera, R. y Cabrera, C. (coords.) *Política social experiencias internacionales*. Facultad de Economía – UNAM.

Hernández, G. y De la Garza, T. (2018). "Hacia un modelo de evaluación del acceso a los derechos sociales en México", en Hernández, G., *et al*. (coord.). *Pobreza y derechos sociales en México*. CONEVAL – UNAM – Instituto de Investigaciones Sociales. México.

Mancini, F. (2018). "La pobreza y el enfoque de derechos: algunas reflexiones teóricas", en Hernández, G., *et al*. (coord.). *Pobreza y derechos sociales en México*. CONEVAL – UNAM – Instituto de Investigaciones Sociales. México.

Mac-Gregor, E. F., Ochoa, J. L. C., y Steiner, C. (eds.). (2014). *Derechos humanos en la constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Naciones Unidas (s/f). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/

Nikken, P. (1994). *El concepto de Derechos Humanos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Primera Edición, Costa Rica.

OCDE (s/f). *Estadísticas de gasto social países seleccionados*. Disponible en https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/gasto-publico-social-ocde.htm

SEDESOL (s/f). *Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018*. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343093&fecha=30/04/2014

SHCP (2017). *Estructura Programática para emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2018*. Disponible en https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2018/estructura_programatica/1_EstructurasProgramaticas_paraPPEF2018.pdf

SHCP (s/f). *Manual de programación y presupuesto*. *Anexo 2*. Disponible en http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_16/anexo2_manual_pyp_2016.pdf

Yanes, P. (2016). "Ingreso ciudadano universal y agenda pública", en *Revista México Social*. México, Ciudad de México, agosto de 2016.

Yaschine, I. (2018). "Desafíos metodológicos para la medición de la pobreza en México desde el enfoque de derechos", en Hernández, G., *et al*., (coord.). *Pobreza y derechos sociales en México*. CONEVAL – UNAM – Instituto de Investigaciones Sociales. México.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/3k7j7sbj

Normatividad consultada:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Desarrollo Social.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Reglas de operación de programas seleccionados para el ejercicio fiscal 2018.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012-2018.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018.
- Estructura orgánica de la Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en http://www.normateca.SEDESOL.gob.mx/es/NORMATECA/Organizacion_Oficial#

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Estudio: Marco Institucional y Presupuestal que rige la actuación del gobierno mexicano en materia de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. Caso Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la lucha contra la pobreza extrema y el hambre,

editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,
se terminó de imprimir en agosto de 2019 en los talleres de
Color Printing Forever, S. A. S. de C. V.,
Jesús Urueta núm. 173 bis, colonia Barrio San Pedro,
Alcaldía Iztacalco, C. P. 08220, Ciudad de México.

El tiraje consta de 1 000 discos compactos.