



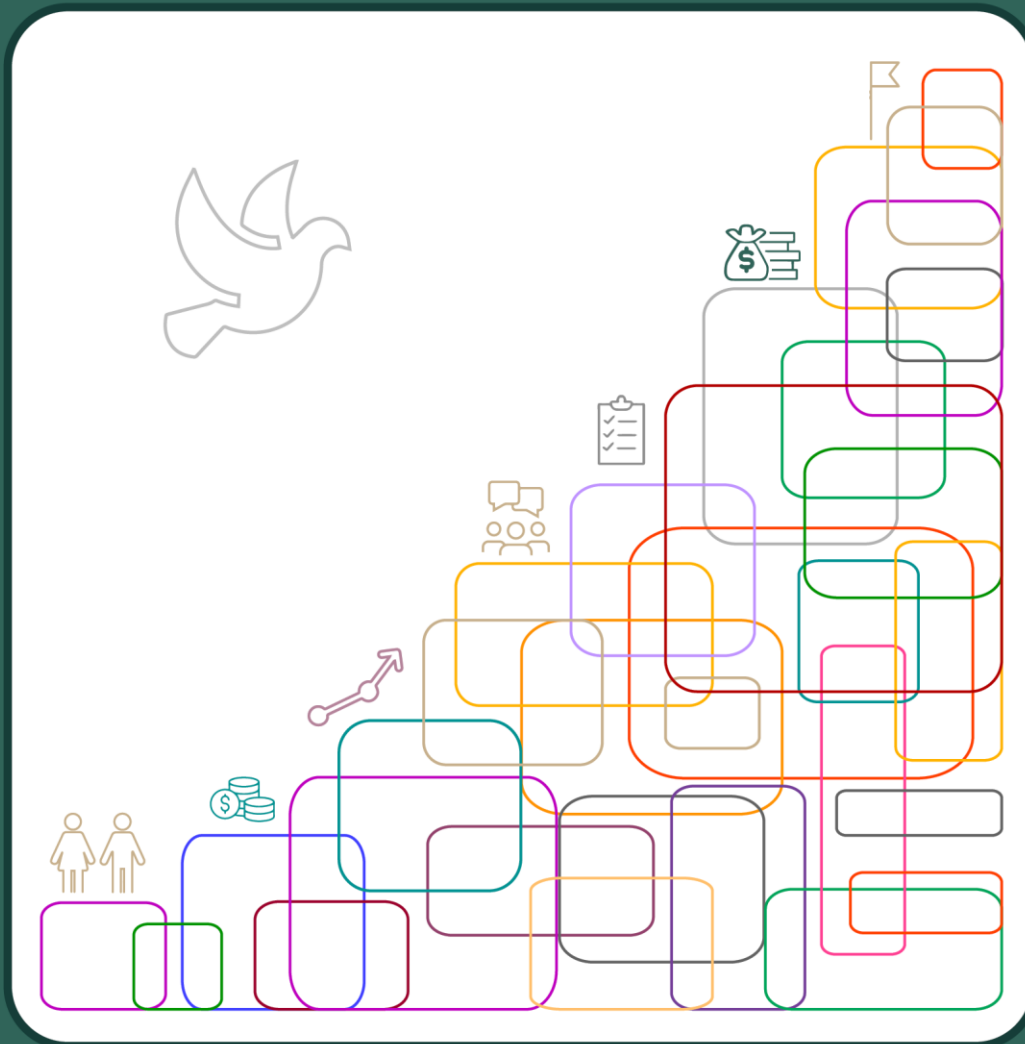
GOBERNACIÓN

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

SUBSECRETARÍA DE
DERECHOS HUMANOS,
POBLACIÓN Y MIGRACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA PÚBLICA DE DERECHOS HUMANOS

Guía para evaluar programas presupuestarios con enfoque de derechos humanos



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Adán Augusto López Hernández

Secretario de Gobernación

Alejandro Encinas Rodríguez

Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración

José Luis Calderón Ríos

Director General de Política Pública de Derechos Humanos

Fernanda Ocegüera Espinosa de los Monteros

Coordinadora de Diseño e Implementación de Política Pública de Derechos Humanos

Guía para evaluar programas presupuestarios con enfoque de derechos humanos

Agosto 2022

Secretaría de Gobernación

Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración

Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos

Londres 102, Col. Juárez, Alcaldía Cuauhtémoc, 06600, Ciudad de México

www.derechoshumanos.gob.mx

Coordinación general:

Fernanda Ocegüera Espinosa de los Monteros

Dirección técnica:

Selene Díaz Rivera

Elaboración:

Luis Andrés Acevedo Marcelín

Karla Edith Padilla García

Jesús Alonso Barroso

Presentación

El enfoque de derechos humanos suele estar fuera del proceso presupuestario de México porque su uso práctico resulta complejo. La complejidad radica en que el término en sí se interpreta y aplica de acuerdo con las circunstancias de un tiempo y lugar, por lo que más de una forma podría ser válida para sacarle provecho.

Hasta ahora, los esfuerzos que se han llevado a cabo para impulsar la incorporación de este enfoque provienen exclusivamente de instancias no gubernamentales. Lo valioso de sus materiales es que aportan bases conceptuales para imprimir elementos de derechos humanos en el análisis del presupuesto gubernamental.

Sin embargo, las propuestas difícilmente pueden incidir en el perfeccionamiento de la actividad gubernamental de manera constante, ya que los análisis que fomentan pierden de vista que las intervenciones públicas son permanentes y se desenvuelven en contextos específicos.

Para la Secretaría de Gobernación, usar el enfoque de derechos humanos en la evaluación de programas presupuestarios es estratégico porque son los instrumentos mediante los cuales, además de perseguir objetivos de política pública que se mantienen en el tiempo, tienen fondos para que las instituciones federales puedan cumplirlos oportunamente.

Esta guía aspira a ser un marco evaluativo alternativo que contribuya a mejorar el desempeño de los programas presupuestarios y, desde una perspectiva más amplia, generar impactos favorables y contundentes en la calidad de vida de la población. Si con esto los programas se fortalecen en algo, entonces el material en sus manos habrá logrado su cometido.

José Luis Calderón Ríos

Director General de Política Pública de Derechos Humanos

Contenido

Introducción.....	1
<i>Antecedentes</i>	1
<i>Situación actual de la evaluación de los programas presupuestarios</i>	2
<i>Objetivo de la guía</i>	3
<i>Organización de la guía</i>	4
Marco teórico.....	5
<i>Enfoque de derechos humanos en la evaluación del presupuesto gubernamental</i>	5
Instrumento de evaluación.....	7
<i>Del contenido normativo a la aplicabilidad práctica de los estándares de derechos humanos</i>	7
Datos presupuestarios.....	9
<i>Inventario de programas federales en materia de derechos humanos</i> ...	9
Pasos para evaluar con enfoque de derechos humanos.....	11
<i>Paso 1. Localizar y sistematizar información clave del programa presupuestario</i>	11
<i>Paso 2. Verificación de disponibilidad y consistencia de la información</i>	14
<i>Paso 3. Deflactación de los datos presupuestarios</i>	15
<i>Paso 4. Contestar las preguntas del instrumento de evaluación</i>	17
<i>Paso 5. Obtención de hallazgos</i>	19
Siguientes pasos.....	20
Referencias.....	21
Apéndice 1. Justificación del instrumento de evaluación.....	23

Introducción

Antecedentes

El 10 de junio de 2011, un conjunto de artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se modificaron con el propósito de reconocer explícitamente que en el país la población goza de derechos humanos, y que todas las autoridades gubernamentales tienen obligaciones para lograr la efectiva realización de estos derechos.

Como parte de los cambios al texto constitucional también resalta que se conformó un *bloque de derechos*, concepto que se refiere a considerar las normas de derechos humanos que contienen los tratados internacionales de los que México es parte.¹ Esto significa una ampliación de libertades y derechos que pueden disfrutar quienes habitan o transitan en el territorio nacional.

A más de una década de distancia, esfuerzos de gobierno de diversos frentes han impulsado la consolidación del paradigma de derechos humanos en el servicio público mexicano. Sin embargo, incorporar la visión de derechos humanos en las finanzas públicas es un desafío particularmente significativo, pues parece haber una inercia presupuestal que dificulta la aplicación o el reforzamiento de medidas a favor del cumplimiento directo de los derechos.²

En el ámbito federal, el uso de los recursos públicos se enmarca bajo el modelo de gestión pública para resultados. Desde esta perspectiva, el interés se deposita en promover la calidad del gasto público mediante acciones orientadas a asegurar la eficacia de los objetivos gubernamentales y, al mismo tiempo, la eficiencia en el desempeño de la función pública.³

¹ Pedro Salazar Ugarte, José Luis Caballero Ochoa y Luis Daniel Vázquez, *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual* (México: Instituto Belisario Domínguez, 2014), 19.

² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Presupuesto público y derechos humanos: por una agenda para el rediseño del gasto público en México* (Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018), 17.

³ María del Carmen Miranda Martínez, "Derechos humanos y presupuesto. Una reflexión sobre los modelos presupuestarios", *Revista Dfensor* 8 (agosto 2016), 6.

En ese contexto, la organización del dinero público de carácter federal se estructura de forma programática, es decir, en programas presupuestarios.⁴ Al respecto, un *programa presupuestario* se caracteriza por tener fondos monetarios propios que una institución federal debe emplear para lograr un objetivo público.

El objetivo público puede interpretarse, en general, como la situación socialmente deseable que se alcanza al resolver un problema público. Conocer avances o retrocesos del programa presupuestario es relativamente fácil debido a que se acompaña de indicadores y metas de cumplimiento que son de dominio público.

La valoración de estos indicadores revela el desempeño de los programas después de un tiempo razonable de haber estado en operación, lo cual sucede de manera permanente porque esta actividad es el núcleo del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que administra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

El SED busca el perfeccionamiento de los programas presupuestarios al fomentar el monitoreo y la evaluación de sus indicadores. La premisa es que con estas prácticas es posible detectar áreas de oportunidad cuya atención debe traducirse en un mejor desempeño de los programas y, desde una perspectiva más amplia, un uso de los recursos públicos más adecuado.

Situación actual de la evaluación de los programas presupuestarios

La creación y el funcionamiento del SED se establece en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual se publicó el 30 de marzo de 2006 en el Diario Oficial de la Federación. El artículo 111 de esta ley señala que la SHCP debe verificar, al menos cada trimestre, los resultados de los programas presupuestarios de las instituciones del sector público federal.

Si bien se registran avances en la formalización de la evaluación de los programas presupuestarios de México, también se advierte que hay capacidades diferenciadas entre sectores de política pública del país. El mayor desarrollo de

⁴ Luis F. Aguilar, "Marco para el análisis de las políticas públicas", en *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*, coords. Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (México: ITESM/EGAP/Miguel Ángel Porrúa, 2009), 16.

prácticas evaluativas se encuentra en el área de desarrollo social, “mientras que la capacidad de áreas no sociales en materia de monitoreo y evaluación es más limitada”.⁵

Para cerrar las brechas de capacidad evaluativa, una propuesta que se hace es incorporar el enfoque de derechos humanos.⁶ No obstante, hasta ahora es inexistente un material que oriente a utilizar este enfoque en el contexto de la operación de los programas presupuestarios.⁷ Por ello, la Secretaría de Gobernación (Segob) desarrolló la *Guía para evaluar programas presupuestarios con enfoque de derechos humanos*.

Objetivo de la guía

La guía establece una serie de pasos encaminados a emplear fundamentos del enfoque de derechos humanos para evaluar programas presupuestarios federales. Cabe precisar que esta herramienta se concibe como una propuesta alternativa que puede complementar los ejercicios de monitoreo y evaluación que ya se efectúan en el plano federal mexicano.

Además de ampliar el catálogo de metodologías de evaluación del desempeño programático, este material es valioso debido a que convierte normas de derechos humanos en categorías de análisis. La información que pueda extraerse de estas categorías podría derivar en hallazgos y recomendaciones que, en el mejor de los casos, ayudarían a fortalecer el diseño o la implementación de los programas presupuestarios.

⁵ María Angélica Pignatta, “Monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina: brechas por cerrar”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 4 (enero-junio 2015), 58.

⁶ Ibid.

⁷ Los pocos materiales que hay son proclives a promover análisis de presupuestos gubernamentales en el agregado, lo cual es insuficiente en el marco de los programas presupuestarios que operan con una lógica institucional única. Ejemplos de estos materiales son 1) Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México, Fundar y Gesoc, *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos, Manual operativo para servidoras y servidores públicos* (México: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2010), y 2) Fundar-Centro de Análisis e Investigación, International Budget Project e International Human Rights Internship Program, *Las cuentas de la dignidad: una guía para utilizar el análisis de presupuestos en la promoción de los derechos humanos* (México: Fundar-Centro de Análisis e Investigación, 2005).

Desde una perspectiva más amplia, lo anterior implicaría un cumplimiento oportuno de las obligaciones de derechos humanos. Esto, en suma, constituye un signo de fortalecimiento de la institucionalidad pública en beneficio de la sociedad.

Este documento se dirige principalmente a personas servidoras públicas del ámbito federal que se encargan de operar programas presupuestarios. Pero también puede ser un recurso útil para los gobiernos subnacionales que tengan una estructura del gasto público de forma similar. Incluso puede servir para que la sociedad y sus organizaciones puedan elaborar propuestas sobre cómo mejorar el gasto público.

Organización de la guía

- **Marco teórico.** Aclara qué se entiende por enfoque derechos humanos en el contexto de la evaluación del presupuesto gubernamental.
- **Instrumento de evaluación.** Presenta una lista de preguntas que se elaboraron a partir de la interpretación de estándares de derechos humanos en materia presupuestal, con el fin de orientar la evaluación de los programas presupuestarios.
- **Datos presupuestarios.** Señala la información que es necesaria para poder contestar las preguntas del instrumento de evaluación.
- **Pasos para evaluar con enfoque de derechos humanos.** Explica, con base en un ejercicio práctico, los pasos para evaluar programas presupuestarios con enfoque de derechos humanos.
- **Siguientes pasos.** Proporciona recomendaciones para promover el uso de los hallazgos que arrojó la evaluación de los programas presupuestarios y, con ello, promover su perfeccionamiento con acciones posteriores.

Marco teórico

Enfoque de derechos humanos en la evaluación del presupuesto gubernamental

Aquí *evaluar con enfoque de derechos humanos* significa utilizar “estándares de derechos humanos como lentes a través de los cuales se evalúan cifras presupuestarias”.⁸ En ese contexto, los *estándares de derechos humanos* corresponden a criterios que brindan una orientación general dirigida a dar cumplimiento a las obligaciones de derechos humanos.⁹

Los estándares de derechos humanos en el presupuesto gubernamental que suelen citarse son de carácter internacional, a saber, la prohibición de retroceso y el máximo uso de recursos disponibles.¹⁰ La *Tabla 1* define cada uno de estos estándares.

El origen de estos estándares de derechos humanos yace en el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, denominado *Protocolo de San Salvador*.¹¹ Este protocolo es parte del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. El Estado mexicano lo ratificó el 16 de abril de 1996¹² y con la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 10 de junio de 2011, México debe cumplir con las obligaciones que le impone este instrumento internacional de carácter regional.

⁸ Fundar-Centro de Análisis e Investigación, International Budget Project e International Human Rights Internship Program, *Las cuentas de la dignidad: una guía para utilizar el análisis de presupuestos en la promoción de los derechos humanos* (México: Fundar-Centro de Análisis e Investigación, 2005), 12.

⁹ Observatorio Derechos Humanos y Políticas Públicas, “Estándares de derechos humanos. Definición”, Observatorio Derechos Humanos y Políticas Públicas, <http://observatorio.cajpe.org.pe/?glossary=estandares-de-derechos-humanos> (consultada el 31 de agosto de 2022).

¹⁰ Pedro Salazar Ugarte, José Luis Caballero Ochoa y Luis Daniel Vázquez, *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual* (México: Instituto Belisario Domínguez, 2014), 82-89.

¹¹ Ibid.

¹² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *¿Sabías que éstos también son tus derechos...? Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)* (Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015), 11.

Tabla 1. Estándares de derechos humanos en materia de presupuesto gubernamental

Estándares	Descripción
Prohibición de retroceso	El grado alcanzado en el disfrute de los derechos no debe disminuir en el contenido de leyes, políticas públicas, decisiones judiciales y, en general, en toda conducta estatal que involucre derechos.
Máximo uso de recursos disponibles	Implica que no basta con analizar el uso efectivo y eficiente de los recursos financieros de un país para atender las necesidades concretas de su población, sino que se deben adoptar medidas concretas encaminadas a mejorar la protección de estos derechos.

Fuente: Elaboración con base en Pedro Salazar Ugarte, José Luis Caballero Ochoa y Luis Daniel Vázquez, *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual* (México: Instituto Belisario Domínguez, 2014), 84-85.

Instrumento de evaluación

Del contenido normativo a la aplicabilidad práctica de los estándares de derechos humanos

Este apartado realiza una operacionalización de los estándares de derechos humanos en materia de presupuesto gubernamental que se repasaron en la sección previa. *Operacionalizar* se refiere a convertir dichos estándares en categorías analíticas con el fin de aplicarlas como parámetros de evaluación de los programas presupuestarios.¹³

Las categorías analíticas en cuestión corresponden a preguntas cuyas respuestas permiten evaluar el desempeño programático desde el enfoque de derechos humanos. Lo que es susceptible de evaluación es la asignación y el ejercicio de dinero público, así como la eficacia en el logro de objetivos que se proponen cumplir los programas presupuestarios.

Para pronta referencia, la *Tabla 2* presenta el conjunto de preguntas que conforman el instrumento de evaluación con enfoque de derechos humanos, mientras que el *Apéndice 1* justifica la elección de estas interrogantes. Este marco evaluativo es útil, en principio, para valorar a los programas presupuestarios de manera individual.

Otro aspecto por mencionar es que las preguntas están planteadas para realizar análisis en el tiempo. Esto se debe a que los programas presupuestarios persiguen un objetivo público, de lo cual es razonable argumentar que alcanzar la situación socialmente deseable no puede suceder de forma automática. De ahí que sea prudente plantear la evaluación con base en una perspectiva temporal.

¹³ En otras palabras, la operacionalización a la que alude la guía es en el sentido de llevar a la práctica el contenido normativo de los derechos humanos, lo cual toma como inspiración el trabajo de Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos* (Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México, 2021), 33-34.

Tabla 2. Instrumento de evaluación

Estándar	Pregunta	Sí	No	Para responder, observe
Prohibición de retroceso	¿El presupuesto asignado para el programa presupuestario aumenta en valores reales con el paso del tiempo?			Evolución de los montos originales del programa presupuestario después de aplicar la técnica de deflactación que se explica más adelante.
Máximo uso de recursos disponibles	¿El programa presupuestario gasta la totalidad de los recursos que se le asignaron en el periodo (en valores reales)?			Montos originales y montos ejercidos del programa presupuestario que se obtienen después de aplicar la técnica de deflactación que se explica más adelante.
	¿El programa presupuestario logra su objetivo con el paso del tiempo?			Metas aprobadas o modificadas, así como metas realizadas al periodo del programa presupuestario en relación con la evolución de los montos ejercidos que se obtienen después de aplicar la técnica de deflactación que se explica más adelante.
	¿El presupuesto asignado al programa presupuestario (en valores reales) es determinante para incidir en el logro de su objetivo?			
	¿El presupuesto ejercido del programa presupuestario (en valores reales) es determinante para incidir en el logro de su objetivo?			

Datos presupuestarios

Si bien esta guía puede aprovecharse para analizar cualquier programa presupuestario del SED, la intención original de este documento es facilitar la evaluación de los instrumentos programáticos que conforman el *Inventario de programas federales en materia de derechos humanos*.

De este modo, el inventario y la guía son herramientas complementarias entre sí porque la instancia que las elaboró tiene interés de promover la incorporación del enfoque de derechos humanos en el presupuesto gubernamental. En caso de que alguien quiere evaluar algún programa presupuestario que está fuera del inventario, puede leer la *Nota metodológica* y guiarse por ese medio, ya que transparenta las fuentes de información que contiene dicho inventario.¹⁴

Inventario de programas federales en materia de derechos humanos

Es un acervo que hasta ahora enlista dos bases de datos. Una corresponde a 2020 y otra a 2021. Cada una de estas bases concentra información anualizada de 74 programas presupuestarios de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) que se relacionan con temas de la agenda nacional de derechos humanos.

La iniciativa surgió de la necesidad institucional de identificar el financiamiento que contribuye a la implementación del Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2020-2024, instrumento que deriva del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2020-2024 y es rector de la política pública de derechos humanos en México.

La expectativa es promover la mejora de los programas presupuestarios que conforman el inventario, bajo la premisa de que ello abona a fortalecer la ejecución del PNDH 2020-2024. La información que hay en cada base de datos

¹⁴ Tanto el inventario como la nota metodológica están disponibles en el sitio virtual “Presupuesto y derechos humanos” de la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos en la siguiente liga de acceso: http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos_Humanos/Derechos_Humanos_y_Presupuesto

del inventario se organiza en cuatro bloques, que en conjunto tienen 17 variables, tal cual ilustra la Tabla 3.

Tabla 3. Estructura de las bases de datos del inventario de programas

Bloque	Variables
1.- Datos de identificación	<p>Variable 1. Nombre del programa presupuestario</p> <p>Variable 2. Ramo administrativo (clasificación de la SHCP)</p> <p>Variable 3. Modalidad</p> <p>Variable 4. Número</p> <p>Variable 5. Oficinas implementadoras</p>
2.- Vinculación con el PNDH 2020-2024	<p>Variable 6. Tema 1 de la agenda nacional de derechos humanos</p> <p>Variable 7. Tema 2 de la agenda nacional de derechos humanos</p> <p>Variable 8. Tema 3 de la agenda nacional de derechos humanos</p>
3.- Datos del presupuesto	<p>Variable 9. Monto de presupuesto original del programa presupuestario</p> <p>Variable 10. Monto ejercido por el programa presupuestario</p>
4.- Datos de desempeño	<p>Variable 11. Objetivo del programa presupuestario</p> <p>Variable 12. Nombre del indicador de nivel propósito</p> <p>Variable 13. Método de cálculo del indicador de nivel propósito</p> <p>Variable 14. Unidad de medida del indicador de nivel propósito</p> <p>Variable 15. Meta anual aprobada del indicador de nivel propósito</p> <p>Variable 16. Meta anual modificada del indicador de nivel propósito</p> <p>Variable 17. Meta realizada al periodo del indicador de nivel propósito</p>

Fuente: Nota metodológica del Inventario de programas federales en materia de derechos humanos.

Pasos para evaluar con enfoque de derechos humanos

La evaluación de programas presupuestarios con enfoque de derechos humanos se puede efectuar mediante cinco pasos consecutivos. Cada uno de ellos se explica a continuación y, para promover su aterrizaraje práctico, se toma como ejemplo el programa presupuestario E015 que opera la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (Conavim).

Este programa presupuestario forma parte del *Inventario de programas federales en materia de derechos humanos* y tiene como objetivo que las mujeres en situación de violencia sean atendidas en los Centros de Justicia para las Mujeres (CJM). La violencia de género es el tema de la agenda nacional de derechos humanos en el que se enmarca este programa presupuestario.

Antes de detallar los pasos de la evaluación con enfoque de derechos humanos, es necesario que quien utiliza este documento haya identificado previamente un programa presupuestario, ya sea del inventario o del resto que están en el SED.

Paso 1. Localizar y sistematizar información clave del programa presupuestario

La información que se reunirá del ejemplo corresponde a 2020 y 2021, por ser los únicos años disponibles en el inventario de programas, la cual se obtiene de las variables que muestra la *Tabla 4*.

Tabla 4. Localización de la información clave para evaluar el programa presupuestario con base en las variables del inventario de programas

Estándar	Pregunta	Variable del inventario de programas
Prohibición de retroceso	¿El presupuesto asignado para el programa presupuestario aumenta en valores reales con el paso del tiempo?	Variable 9. Monto de presupuesto original del programa presupuestario
Máximo uso de recursos disponibles	¿El programa presupuestario gasta la totalidad de los recursos que se le asignaron en el periodo (en valores reales)?	Variable 9. Monto de presupuesto original del programa presupuestario y Variable 10. Monto ejercido por el programa presupuestario
	¿El programa presupuestario logra su objetivo con el paso del tiempo?	Variable 12. Nombre del indicador de nivel propósito y Variable 13. Método de cálculo del indicador de nivel propósito y Variable 15. Meta anual aprobada del indicador de nivel propósito o Variable 16. Meta anual modificada del indicador de nivel propósito ¹⁵ y Variable 17. Meta realizada al periodo del indicador de nivel propósito

¹⁵ Se propone considerar ambos tipos de metas (aprobada o modificada) en caso de que, por alguna eventualidad, el programa presupuestario tuvo que modificar su meta durante el año de implementación en estudio. En caso de que ambas metas fueran distintas año tras año, se sugiere considerar la meta modificada porque tiene que existir una explicación por la cual fue necesario hacer el cambio.

**Guía para evaluar
programas presupuestarios con
enfoque de derechos humanos**

Estándar	Pregunta	Variable del inventario de programas
	<p>¿El presupuesto asignado al programa presupuestario (en valores reales) es determinante para incidir en el logro de su objetivo?</p>	<p>Variable 9. Monto de presupuesto original del programa presupuestario</p> <p style="text-align: center;">y</p> <p>Variable 15. Meta anual aprobada del indicador de nivel propósito <input type="radio"/> Variable 16. Meta anual modificada del indicador de nivel propósito</p> <p style="text-align: center;">y</p> <p>Variable 17. Meta realizada al periodo del indicador de nivel propósito</p>
	<p>¿El presupuesto ejercido del programa presupuestario (en valores reales) es determinante para incidir en el logro de su objetivo?</p>	<p>Variable 10. Monto ejercido por el programa presupuestario</p> <p style="text-align: center;">y</p> <p>Variable 15. Meta anual aprobada del indicador de nivel propósito <input type="radio"/> Variable 16. Meta anual modificada del indicador de nivel propósito</p> <p style="text-align: center;">y</p> <p>Variable 17. Meta realizada al periodo del indicador de nivel propósito</p>

Se recomienda ampliamente sistematizar esta información en un archivo de Excel, ya que en el paso 3 es necesario aplicar una técnica básica de análisis presupuestario que se denomina *deflactación*. Con base en la información del programa presupuestario E015, el registro de la información puede hacerse conforme a la estructura que proyecta la *Tabla 5*.

Tabla 5. Información clave del programa presupuestario E015

Variable	Datos 2020	Datos 2021
Monto de presupuesto original	\$300,032,570.00	\$300,164,164.00
Monto ejercido	\$234,754,210.40	\$254,264,886.22
Nombre del indicador	Porcentaje de mujeres atendidas en los CJM respecto de la población objetivo	
Método de cálculo	$PAM = (MA / PO) * 100$ Donde: MA = Mujeres atendidas en situación de violencia en los Centros de Justicia para las Mujeres y línea háblalo PO = Población objetivo del Programa presupuestario	
Meta anual aprobada	100	No disponible
Meta anual modificada	100	
Meta realizada al periodo	106.07	111.57

Paso 2. Verificación de disponibilidad y consistencia de la información

Después de reunir la información clave del programa presupuestario que indica el paso anterior, ahora debe llevarse a cabo una verificación de la disponibilidad y la consistencia de la información. Esto significa que es necesario confirmar que existe información de los años a analizar y que sean las mismas variables de un año a otro. En el ejemplo del programa presupuestario E015, puesto que es posible recabar información de las variables que indica la *Tabla 4*, hay certeza de que dicha información está disponible y es consistente en el tiempo.

Paso 3. Deflactación de los datos presupuestarios¹⁶

La *deflactación* es una técnica elemental que se utiliza en los análisis presupuestarios con el propósito de hacer comparables los datos de un año con respecto a otros. Lo que hace esta técnica es quitar los efectos de la inflación en los precios, ya que la capacidad de compra que puede hacerse con el valor de una moneda es distinta con el paso del tiempo.

Por ejemplo, hace 10 años con 100 pesos mexicanos podían comprarse diversos productos en una tienda de conveniencia. En la actualidad, 100 pesos seguramente no son suficientes para comprar los mismos productos que fue posible adquirir una década atrás.

Los datos presupuestarios que fueron deflactados también se conocen como *valores reales*, que son justamente como se requiere la información presupuestaria susceptible de ser evaluada. Antes de estar deflactados se denominan valores *nominales*.

Quitar los efectos de la inflación implica utilizar un *índice deflactor* que se obtiene del Producto Interno Bruto (PIB). Esto se debe a que los programas presupuestarios ejercen gasto público, la cual es una variable macroeconómica del PIB.

El índice deflactor tiene un año base que se establece como referencia. De ahí que los valores reales son comparables con respecto a ese año base. Si bien el año base puede cambiar, suele conservarse como tal durante varios ejercicios fiscales hasta que se encuentra un nuevo año con las condiciones propicias.

El deflactor del PIB que se utiliza en 2022 tiene como año base 2013. El año base que se elija debe presentar estabilidad económica y social y contar con abundante información estadística proveniente de censos, encuestas y registros administrativos. El índice deflactor de 2013, por ser el año base, es de 100. Todos los años que le precedan tendrán un valor inferior y todos los que le sigan tendrán un valor superior.

¹⁶ La explicación de la técnica de deflactación se retomó de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, MOOC *¿Cómo entender el presupuesto? El gasto público a través de los datos. Módulo I* (Ciudad de México: SHCP, 2022), 42-52.

La fórmula general que se debe aplicar para eliminar el efecto de los precios de una variable nominal es la siguiente:

$$\text{Valor a precios constantes} = (\text{Valor a precios corrientes} / \text{Deflactor de precios}) * 100$$

La *Tabla 6* muestra el deflactor del PIB por años desde 2012 hasta 2022. Esta información se utilizará para deflactor los montos del programa presupuestario. Para futuros ejercicios es recomendable descargar estos deflactores del Portal de Transparencia Presupuestaria, pues el año base seguramente cambiará en un futuro y es importante tener el deflactor vigente. El sitio virtual en el que está la información de los deflactores es la siguiente:

https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Programacion/Deflactores/Deflactores_PIB.xlsx

Tabla 6. Deflactores del PIB para el periodo 2012-2022

Años	PIB nominal (Base 2013)	PIB real (Base 2013)	Deflactor del PIB (Base 2013)
2012	15,817,754.58	16,059,723.65	98.49331737
2013	16,277,187.10	16,277,187.08	100
2014	17,484,305.61	16,741,050.00	104.4397192
2015	18,572,109.42	17,292,358.15	107.4006752
2016	20,129,057.37	17,747,239.23	113.4207811
2017	21,934,167.57	18,122,261.32	121.0343852
2018	23,524,390.18	18,520,044.00	127.0212435
2019	24,453,867.51	18,487,337.70	132.2736021
2020	23,073,727.05	16,951,218.40	136.1183987
2021	26,055,281.03	18,016,720.18	144.6172265
2022	28,129,304.86	18,755,180.00	149.9815243

Fuente: Portal de Transparencia Presupuestaria.

Ahora, es momento de aplicar la fórmula del deflactor a los montos aprobados y ejercidos del programa presupuestario E015. La *Tabla 7* computa los cálculos finales.

**Guía para evaluar
programas presupuestarios con
enfoque de derechos humanos**

Tabla 7. Montos aprobados y ejercidos de 2020 y 2021 deflactados del programa presupuestario E015 con el deflactor del PIB

Año	Montos aprobados (sin deflactar)	÷	Deflactor del PIB (Base 2013)	X 100	Montos aprobados (deflactados)
2020	\$300,032,570.00		136.1183987		\$220,433,892.00
2021	\$300,164,164.00		144.6172265		\$207,568,055.00

Nota: los cálculos se hicieron con dos dígitos del deflactor del PIB.

Año	Montos ejercidos (sin deflactar)	÷	Deflactor del PIB (Base 2013)	X 100	Montos ejercidos (deflactados)
2020	\$234,754,210.40		136.1183987		\$172,473,889.00
2021	\$254,264,886.22		144.6172265		\$175,828,011.00

Nota: los cálculos se hicieron con dos dígitos del deflactor del PIB.

Paso 4. Contestar las preguntas del instrumento de evaluación

La Tabla 8 retoma el instrumento de evaluación al cual se le adicionó la columna “Evidencia” para sustentar la respuesta que se otorgue a cada interrogante. Con base en el programa presupuestario E015, los resultados fueron los siguientes:

Tabla 8. Instrumento de evaluación

Estándar	Pregunta	Sí	No	Evidencia
Prohibición de retroceso	¿El presupuesto asignado para el programa presupuestario aumenta en valores reales con el paso del tiempo?		X	En valores reales, el presupuesto aprobado pasó de \$220,433,892.00 a \$207,568,055.00

**Guía para evaluar
programas presupuestarios con
enfoque de derechos humanos**

Estándar	Pregunta	Sí	No	Evidencia
Máximo uso de recursos disponibles	¿El programa presupuestario gasta la totalidad de los recursos que se le asignaron en el periodo (en valores reales)?		X	En valores reales, de \$220,433,892.00 que se le asignaron al programa presupuestario en 2020, solo ejerció \$172,473,889.00. Esto mismo se observa en 2021, año en el que recibió \$207,568,055.00. de los cuales únicamente erogó \$175,828,011.00
	¿El programa presupuestario logra su objetivo con el paso del tiempo?	X		Para esto es necesario obtener la <i>meta realizada al periodo</i> y comparar el dato con la <i>meta anual aprobada</i> (o bien, la <i>meta anual modificada</i>). La Tabla 9 hace este cómputo de la información, en la cual se observa que hay un sobrecumplimiento de la meta (seis puntos porcentuales arriba en 2020 y 11.5 puntos porcentuales arriba en 2021).
	¿El presupuesto asignado al programa presupuestario (en valores reales) es determinante para incidir en el logro de su objetivo?		X	El presupuesto asignado no parece influir en el resultado del programa presupuestario, ya que con menos asignación presupuestal en valores reales alcanzó un sobrecumplimiento.
	¿El presupuesto ejercido del programa presupuestario (en valores reales) es determinante para incidir en el logro de su objetivo?		X	El presupuesto ejercido no parece influir en el resultado del programa presupuestario, ya que con menos ejercicio presupuestal en valores reales alcanzó un sobrecumplimiento.

Tabla 8. Resultados del programa presupuestario E015, 2020-2021

Años	Meta realizada al periodo	Meta anual aprobada (modificada)	Diferencia
2020	106.07	100	+6.07
2021	111.57	100	+11.57

Paso 5. Obtención de hallazgos

Del ejercicio anterior se pueden inferir los siguientes hallazgos:

- El programa presupuestario E015 presenta un comportamiento al alza en atender a más mujeres en los CJM, pues registró un sobrecumplimiento en los dos años de estudio.
- El monto aprobado del programa presupuestario E015 disminuyó en términos reales de 2020 a 2021.
- El monto ejercido del programa presupuestario E015 aumentó en términos reales de 2020 a 2021.
- A pesar de las disminuciones en ambos tipos de montos (aprobado y ejercido), el programa presupuestario E015 tuvo un sobrecumplimiento. Esto sugiere que el presupuesto parece no ser determinante para dar atención en los CJM.
- También puede decirse que el programa presupuestario ejerce menos recursos de los que se le aprueban.

Siguientes pasos

Al concluir el análisis del programa presupuestario con el enfoque de derechos humanos, la primera recomendación es recabar información adicional del programa presupuestario. Esto se debe a que, por sí sola, la información que acaba de obtenerse es insuficiente para tener dominio sobre el programa presupuestario.

Por ejemplo, en el caso del programa presupuestario E015 sería relevante conocer la calidad de la atención que reciben las mujeres en los CJM. Si la calidad de la atención hipotéticamente fuera baja, los recursos presupuestarios podrían redireccionarse a tal objetivo. De esa manera, el desempeño programático podría mejorar en el futuro.

Una sugerencia más es promover la evaluación de programas presupuestarios que se enmarcan en un mismo tema de la agenda nacional de derechos humanos, para ver si es posible detectar duplicidades y corregirlas, o bien, para identificar áreas de oportunidad y generar sinergias. En el caso de la violencia de género, un programa presupuestario del inventario que puede valorarse, además del E015, es el S155. Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) que opera la Secretaría de Bienestar.

Con herramientas como es esta guía, la apuesta es promover un mejor uso de los recursos públicos. En caso de que este documento motive la evaluación de programas presupuestarios del *Inventario de programas federales en materia de derechos humanos* en particular (o de otros programas presupuestarios en general), la Secretaría de Gobernación habilitó el sitio virtual “Presupuesto y derechos humanos” para canalizar propuestas al respecto. La liga de acceso a este sitio es http://derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos_Humanos/Derechos_Humanos_y_Presupuesto

Referencias

- Aguilar, Luis F. 2009. Marco para el análisis de las políticas públicas. En *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*, coords. Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú. México: ITESM/EGAP/Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2015. *¿Sabías que éstos también son tus derechos...? Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)*. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2018. *Presupuesto público y derechos humanos: por una agenda para el rediseño del gasto público en México*. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Fundar-Centro de Análisis e Investigación, International Budget Project e International Human Rights Internship Program. 2005. *Las cuentas de la dignidad: una guía para utilizar el análisis de presupuestos en la promoción de los derechos humanos*. México: Fundar-Centro de Análisis e Investigación.
- Miranda Martínez, María del Carmen. 2016. Derechos humanos y presupuesto. Una reflexión sobre los modelos presupuestarios. *Revista Dfensor* 8:
- Observatorio Derechos Humanos y Políticas Públicas. Estándares de derechos humanos. Definición. Observatorio Derechos Humanos y Políticas Públicas, <http://observatorio.cajpe.org.pe/?glossary=estandares-de-derechos-humanos> (consultada el 31 de agosto de 2022).
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México, Fundar y Gesoc. 2010. *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos*. México, ONU-DH México.

- Pignatta, María Angélica. 2015. Monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina: brechas por cerrar. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 4: 49-69.
- Salazar Ugarte, Pedro, José Luis Caballero Ochoa y Luis Daniel Vázquez. *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*. México: Instituto Belisario Domínguez.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, MOOC. 2022. *¿Cómo entender el presupuesto? El gasto público a través de los datos. Módulo I* (Ciudad de México: SHCP).
- Serrano, Sandra y Daniel Vázquez. 2021. *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México.

Apéndice 1. Justificación del instrumento de evaluación

Estándar	Pregunta	Razones
Prohibición de retroceso	¿El presupuesto asignado para el programa presupuestario aumenta en valores reales con el paso del tiempo?	Aunque el aumento o la disminución en la asignación del presupuesto no permitiría concluir de manera aislada si el logro del programa está condicionado a cualquiera de esas dos situaciones, la respuesta a la interrogante sería útil para complementar el análisis de la información que arroje el resto de las preguntas de este instrumento de evaluación.
Máximo uso de recursos disponibles	¿El programa presupuestario gasta la totalidad de los recursos que se le asignaron en el periodo (en valores reales)?	Esto permite ver si el gasto público es acorde a lo que se planea. Si esto no sucede así, entonces esto constituye un área de oportunidad para buscar alternativas de procurar un mejor gasto público desde las actividades de planeación.
	¿El programa presupuestario logra su objetivo con el paso del tiempo?	El propósito de esta pregunta es conocer la eficacia del programa en el logro de su objetivo. En caso de que el logro del objetivo no se alcance, lo relevante sería ver si el presupuesto asignado o ejercido es determinante al respecto.
	¿El presupuesto asignado al programa presupuestario (en valores reales) es determinante para incidir en el logro de su objetivo?	La pregunta se plantea para ver si, en caso de que el programa presupuestario no alcance su objetivo, el monto asignado es determinante al respecto.
	¿El presupuesto ejercido del programa presupuestario (en valores reales) es determinante para incidir en el logro de su objetivo?	La pregunta se plantea para ver si, en caso de que el programa presupuestario no alcance su objetivo, el monto ejercido es determinante al respecto.



GOBERNACIÓN

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

SUBSECRETARÍA DE
DERECHOS HUMANOS,
POBLACIÓN Y MIGRACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA
PÚBLICA DE DERECHOS HUMANOS