

Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de **Derechos Humanos**

Manual operativo para servidoras y servidores públicos

Oficina en México del Alto Comisionado
de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
Gesoc, Agencia para el Desarrollo, A.C.

1a. edición, 2010.

DR © Oficina en México del Alto Comisionado
de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
(OACNUDH)
Alejandro Dumas No. 165
Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo
C.P. 11560, México, D.F.
Publicado por OACNUDH

ISBN: 978-92-1-354123-4

Coordinación editorial: **OACNUDH México.**

Diseño de portada: **Edgar Sáenz Lara.**

Diseño de interiores: **Edgar Sáenz Lara.**

Edición: **Josué Vega López.**

Impresión: **Luis González Karuna.**

Impreso en México.

El material contenido en esta obra puede citarse o reproducirse libremente, a condición de que se mencione su procedencia y se envíe un ejemplar de la publicación que contenga el material reproducido a la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).

Índice

Agradecimientos	6
Presentación	7
Introducción	9
1. ¿Qué son los derechos humanos?	11
2. ¿Qué son las políticas públicas y cuál es su ciclo de vida?	13
3. ¿Qué son los presupuestos?	17
4. Derechos humanos, políticas públicas y presupuestos	20
• ¿Cómo integrar la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas?.....	20
• Principios en materia de políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos.....	22
• Elementos básicos de una política pública con perspectiva de derechos humanos.....	25
• ¿Qué significa presupuestar con perspectiva de derechos humanos?.....	27
• Elementos básicos de un presupuesto con perspectiva de derechos humanos.....	29
5. Programación con perspectiva de derechos humanos: la experiencia práctica del Gobierno del Distrito Federal	33
• Programación basada en resultados.....	36
• Clasificación de las líneas de acción.....	40
• Incorporación de las líneas de acción en los Marcos de Política Pública.....	43
• Evaluación y seguimiento con perspectiva de derechos humanos.....	49
Conclusiones	53
Bibliografía	55
Anexos	57

Agradecimientos

La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) expresa su agradecimiento a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México; a Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., y a Gesoc, Agencia para el Desarrollo, A.C., por sus valiosas aportaciones a este manual, mismas que reflejan el trabajo conjunto y corresponsable que hemos sostenido durante los últimos años para incorporar la perspectiva de derechos humanos en el servicio público.

La OACNUDH manifiesta su agradecimiento a Alberto Serdán Rosales por sus observaciones y comentarios al presente documento.

OACNUDH

Presentación

Uno de los datos visibles de los diferentes procesos latinoamericanos de ampliación de la participación ciudadana es que el debate sobre políticas públicas y presupuestos se ha desplazado desde los círculos de las tecnocracias, sean éstas institucionales, partidarias o empresariales, al campo de los movimientos sociales. Desde allí es re-significado en un amplio abanico de propuestas que abarcan desde lo reivindicativo hasta lo utópico, pero mantienen un característico rasgo común: revalidar la atribución y centralidad del Estado en la construcción de las herramientas de planificación política y diseño económico que atañen a la *cosa pública* y que apuntan a la consecución del bienestar general.

Descifrada entonces la “caja negra” del ciclo de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas y los presupuestos, uno de los retos presentes es incorporar la perspectiva de derechos humanos como soporte del marco conceptual y en los engranajes mismos de los procesos. ¿Por qué, para qué y cómo lograrlo? Estas interrogantes tienen clara respuesta ya sea desde el contenido material de las obligaciones internacionales de cada Estado, como desde la implementación específica de los quehaceres públicos, y reposan al final de cuentas en una fórmula necesariamente binaria donde, por un lado, encontraremos las acciones cotidianas de servidoras y servidores públicos y, por el otro, la apropiación e incidencia desde las organizaciones ciudadanas.

La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en cumplimiento de su compromiso de proveer asistencia técnica en el campo de su mandato, presenta este manual que es fruto de las experiencias de un camino recorrido conjuntamente con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México; Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. y Gesoc, Agencia para el Desarrollo, A.C. El resultado busca poner a disposición un modelo para abordar la integración de la perspectiva de derechos humanos en los ámbitos de las políticas públicas y los presupuestos.

Javier Hernández Valencia

Representante en México de la Alta Comisionada
de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Diciembre, 2010

Introducción

El presente manual persigue dos objetivos principales; por un lado, contribuir en la formación y sensibilización de servidoras y servidores públicos respecto de sus obligaciones en materia de derechos humanos, y, por otro, proporcionar conocimientos y herramientas útiles para la incorporación de la perspectiva de derechos humanos tanto en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, como en la formulación, discusión, aprobación, ejercicio y evaluación de los presupuestos públicos.

Las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos se encuentran establecidas en los estándares internacionales, mismos que son el eje de referencia para la protección, promoción, defensa y garantía de la dignidad humana; por tanto, éstos deben considerarse como el marco referencial de actuación para la consecución de los fines públicos.

En este sentido, dar vida a los compromisos adquiridos por los Estados a través de los estándares internacionales de derechos humanos se convierte en un importante reto, puesto que no solamente debe representar el refrendo y/o consideración de las diversas sentencias, resoluciones, informes, observaciones generales, opiniones consultivas y demás insumos provenientes de los sistemas internacional y regionales de protección de los derechos humanos, sino que también significa que, con base en dichos estándares, se transformen los aspectos estructurales del funcionamiento de los órganos de gobierno, se lleven a cabo acciones para prevenir actos discriminatorios y de violación a los derechos humanos y, además, que las instituciones públicas realicen diversos análisis objetivos y minuciosos que les permitan identificar las estrategias que deben emprender o corregir, de tal forma que sus productos (servicios, programas, políticas públicas) estén encaminados a garantizar una vida digna para todas las personas que habitan y transitan por el territorio de su jurisdicción.

Así como es necesario insistir en la armonización legislativa entre las leyes locales y nacionales, y los estándares internacionales de derechos humanos, también resulta fundamental promover la incorporación de la perspectiva de derechos humanos en las funciones ejecutivas del Estado (las políticas públicas, los programas y servicios, así como el entramado administrativo que estos procesos conllevan) si deseamos alcanzar los grandes objetivos planteados en el ámbito internacional y transitar hacia instituciones públicas y órganos gubernamentales que cumplan de forma efectiva con sus obligaciones en la materia.

En consecuencia, el presente manual está estructurado de la siguiente forma: los tres primeros apartados describen, uno por uno, los conceptos de los cuales partimos para establecer la

relación y/u obligación existente entre los derechos humanos, las políticas públicas y los presupuestos. En ellos se describe qué entendemos por cada uno de estos elementos y desde dónde nos acercamos a ellos, lo cual le permitirá a la/el lector establecer un piso común de referencia de cara a las acciones que como servidoras y servidores públicos deben emprender para materializar lo establecido en los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Después de plantear el marco teórico conceptual, la sección cuatro propone la manera en que puede incorporarse la perspectiva de derechos humanos tanto a las políticas públicas y sus respectivas fases, como a los presupuestos y sus respectivos procesos¹. La idea de todo este apartado es proporcionar una guía para servidoras y servidores públicos que, de forma general y funcional, les permita incorporar progresivamente los elementos necesarios para que sus fines, objetivos y resultados (ya sean servicios, programas, actividades, acciones, etcétera) estén encaminados a garantizar de forma plena los derechos humanos.

En el capítulo cinco se expone el caso concreto del Gobierno del Distrito Federal (GDF) y su proceso de transición hacia un presupuesto basado en resultados con perspectiva de derechos humanos. La intención de este último apartado es compartir una experiencia real que pueda abonar insumos sobre cómo incorporar los elementos de derechos humanos (perspectiva y estándares internacionales en la materia) en los procesos de programación y presupuestación.

Resulta pertinente mencionar que la Ciudad de México ya cuenta tanto con un Diagnóstico como con un Programa de Derechos Humanos, elementos que coadyuvan en buena medida para la definición de las acciones que deben llevarse a cabo con base en los estándares internacionales de derechos humanos, así como las medidas transversales a emprender para sensibilizar y erradicar la discriminación en las instituciones públicas.

Sin bien sabemos que la manera de incorporar la perspectiva de derechos humanos puede variar de un órgano de gobierno a otro y de una entidad federativa a otra, es importante echar mano del camino recorrido para analizar las dificultades presentadas y, en la medida de lo posible, replicar las buenas prácticas.

De forma adicional, esta última parte ofrece una serie de ejercicios prácticos para que servidoras y servidores públicos se familiaricen con la Matriz de Marco Lógico (MML) y obtengan la experiencia de un ejercicio real de programación utilizando las líneas de acción emanadas del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

¹ Este manual toma como base las experiencias en México que hemos adquirido desde GESOC, Fundar, FLACSO y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) México.

1. ¿Qué son los derechos humanos?

Los derechos humanos son la suma de los derechos individuales y colectivos inherentes a todas las personas, sin distinción de sexo, edad, nacionalidad, origen, religión, lengua, orientación sexo-afectiva o cualquier otra característica. Se establecen y proclaman con el objetivo principal de garantizar la dignidad humana de las personas, lo que significa que todas y todos, sin distinción, tenemos acceso a un desarrollo y bienestar plenos durante todas las etapas y aspectos de nuestra vida.

Lo que hoy entendemos como *derechos humanos* es producto de las diversas transformaciones sociales ocurridas a lo largo de la historia, ya que, en buena medida, las luchas y manifestaciones gestadas en la búsqueda del reconocimiento de las libertades fundamentales han orientado la definición de las condiciones necesarias, internacionalmente aceptadas, para asegurar la dignidad humana de las personas y de la identificación, cada vez más específica y clara, de quiénes y bajo qué principios y parámetros deben garantizarla.

CUADRO 1. CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos tienen cuatro características fundamentales que deben ser tomadas en cuenta para asegurar su respeto, protección y garantía¹:

- **Son universales:** lo que significa que son aplicables a todas las personas sin distinción alguna. Este principio puede concebirse como la característica principal, ya que establece que el reconocimiento a todas las personas debe darse sin considerar ningún tipo de condición o diferencia cultural, social, económica o política; más aún, significa que estas mismas no deben ser utilizadas como excusas para el desconocimiento o ejercicio parcial de los derechos humanos.
- **Son inalienables:** a nadie pueden cancelársele o destituírsele los derechos humanos, y, al mismo tiempo, nadie puede renunciar a ellos, puesto que son inherentes a las personas desde el momento de su nacimiento. Existen circunstancias excepcionales frente a este principio; por ejemplo, las personas que se encuentran privadas de la libertad por cometer algún delito habiéndose hallado culpables frente a los tribunales competentes.
- **Son indivisibles e interdependientes:** los derechos humanos están relacionados entre sí de tal forma que para ejercer plenamente determinado derecho será necesaria la intervención de otro u otros. Por ejemplo, para ejercer el derecho a la educación será necesario acceder también al derecho a la salud y al derecho a la alimentación. En este mismo sentido, la violación de uno de ellos afecta directa o indirectamente el ejercicio de otro u otros; tal es el caso de la violación del derecho a un medio ambiente sano, que disminuiría la calidad de vida de las personas, lo que violaría también su derecho a la salud. Por los anteriores motivos es que los derechos humanos deben considerarse como un conjunto inseparable entre sí. Además, estos principios implican que no hay jerarquía entre derechos humanos, no hay uno más importante que otro, por lo que no puede privilegiarse el cumplimiento de uno en detrimento de otro.

¹ Las características de los derechos humanos han sido establecidas y desarrolladas en los diversos documentos y resoluciones que integran lo que se conoce como *corpus iuris* del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH).

Descritas las características anteriores, se puede preguntar con validez, ¿por qué es importante que yo, como servidora o servidor público, conozca qué son los derechos humanos y bajo qué principios descansan?

La respuesta es simple: **los Estados adquieren obligaciones directas en relación con los derechos humanos; por lo tanto, tienen la encomienda de respetarlos, protegerlos y garantizarlos.** Esto significa que las servidoras y los servidores públicos que colaboran en los órganos de gobierno de los Estados, ya sea en los ámbitos ejecutivo, legislativo o judicial, o en los niveles federal, estatal o municipal, son responsables de que los derechos humanos sean ejercidos real y plenamente por todas las personas que habitan y transitan por sus territorios.

Las y los servidores públicos, al formar parte de los órganos de gobierno de los Estados, tienen en sus manos las siguientes obligaciones respecto de los derechos humanos: respetarlos, protegerlos, garantizarlos y satisfacerlos, o tomar medidas al respecto (conceptos que serán abordados con más detalle en el capítulo 4 de este manual).

Los derechos humanos, además de ser una obligación principalmente para servidoras y

servidores públicos, también representan una oportunidad inigualable para la transformación social, ya que si los órganos de gobierno los conciben como el eje rector para la consecución de sus objetivos, entonces tendrían que replantear sus estructuras de funcionamiento, mecanismos de comunicación e incluso cada uno de los procesos que llevan a cabo para alcanzar sus metas, lo cual permitiría renovar de fondo el ejercicio público, sus prácticas y por tanto sus resultados.

Una vez llegados a este punto es de suma importancia especificar que las obligaciones de los Estados (y por lo tanto de servidoras y servidores públicos) en materia de derechos humanos se basan en el conjunto de estándares internacionales, mismo que se compone de las observaciones generales, tratados internacionales, informes, sentencias, resoluciones y todos aquellos insumos emanados de las instancias y órganos (internacionales y regionales) que conforman los sistemas de protección de los derechos humanos. En este sentido, resulta fundamental que las y los servidores públicos conozcan dichos estándares internacionales de derechos humanos y los utilicen como base para el planteamiento de sus objetivos, productos y metas.

2. ¿Qué son las políticas públicas y cuál es su ciclo de vida?

El estudio y la formulación de las políticas públicas son una disciplina reciente que inició con el conocido texto de Harold D. Lasswell intitolado *La orientación hacia las políticas*, y publicado en 1951. La fecha es importante para entender el objetivo de la política pública: ya ha terminado la Segunda Guerra Mundial, se ha consolidado el bloque socialista en la mitad de Europa y, en 1950, ha iniciado el primer conflicto bélico que posteriormente daría inicio a la Guerra Fría, la guerra de Corea. El desafío lanzado no es menor, hay una nueva potencia militar y económica que hace varios retos al capitalismo democrático estadounidense, uno de los que incluye la eficiencia de la administración pública a través de un modelo estatal centralizado que controla todos los medios de producción y distribuye los bienes entre la población. Así, ante la pregunta, “¿cuál es el mejor y más eficiente régimen gubernamental?”, fue necesario construir un enfoque de políticas públicas sustentado en el desarrollo científico-causal, complementado con la imaginación creativa, que generara políticas públicas novedosas y eficientes.

Más allá de la disputa ideológica a partir de la cual se crea la disciplina de las políticas públicas, el elemento que se debe destacar es el objetivo final para el que se genera y desarrolla: darle racionalidad a las acciones gubernamentales. Claro que cualquiera podría preguntarse “¿por qué tendría que preocuparme por la racionalidad de la acción gubernamental?”. La

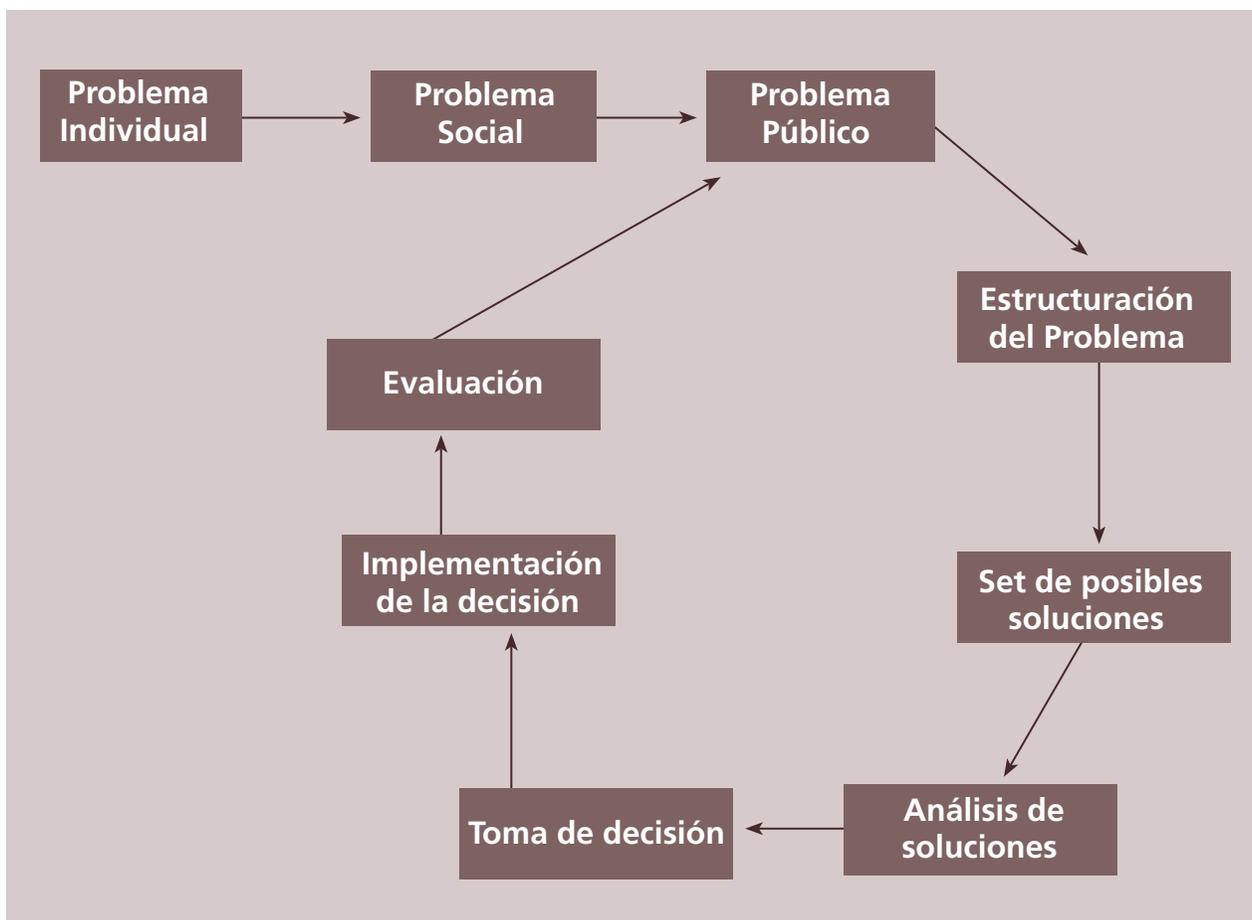
respuesta es sencilla: porque la acción estatal debe estar dirigida a la consecución del bienestar público; se trata de una acción pública que se realiza con recursos también públicos, por lo que tanto los objetivos de la acción gubernamental como los mecanismos o procedimientos a través de los cuales se concreten, deben lograr obtener el mayor bienestar posible de la forma más eficiente.

He aquí los primeros puntos de partida: la política pública se interesa por revisar los procesos de la toma de decisiones llevada a cabo por los actores estatales; en particular le interesa analizar y perfeccionar la racionalidad en dichos procesos. Por *racionalidad* entendemos una serie de atributos que se espera que toda política pública tenga como son: eficiencia, eficacia, economía, productividad y oportunidad. Cuando decimos que el principal objetivo de las políticas públicas es darle racionalidad a la acción estatal, básicamente estamos diciendo que la administración pública debe estar guiada por estos principios. A estos primeros dos elementos –el proceso de toma de decisiones y la racionalidad– hay que sumar un tercero: toda política pública tiene por objetivo resolver un problema que también se considera público, un problema que afecta a la comunidad. De esta forma, la política pública tiene por objetivo encarar y resolver un problema público de forma racional a través de un proceso de acciones gubernamentales.

Como parte de este proceso de racionalidad y análisis, desde la política pública se ha generado un instrumento elemental para la disciplina: el ciclo de vida de las políticas públicas. Desde el nombre hay que apuntar algo: se trata de un proceso que nunca termina, sino que se convierte en un ciclo que se realimenta constante

y sistemáticamente. El ciclo está conformado básicamente por siete procesos: entrada del problema a la agenda pública, estructuración del problema, set o diseño de las soluciones posibles, el análisis de los puntos a favor y en contra de las mismas, la toma de decisión, la implementación y la evaluación.

Figura X.- El ciclo de vida de las políticas públicas



Con este ciclo de vida se propone ilustrar los tiempos que, como cadena, eslabonan el proceso de decisión gubernamental. Todo arranca con la aparición de un problema, pero no de cualquier problema sino de uno considerado “público”. Este elemento es esencial porque hay problemas que, afectando a muchas personas, pueden no ser considerados públicos. Por ejemplo, el estatus subordinado de las mujeres durante mucho tiempo no fue considerado un problema público, más aún, la violencia contra las mujeres tampoco era considerada un problema público, sino un problema que debía resolverse en la esfera privada y donde el Estado no debía intervenir. De aquí un punto importante: lo que hoy es considerado problema público, probablemente antes no lo era y posiblemente después no lo será. La esfera de lo público y lo privado es históricamente cambiante. Claro, ahora pueden válidamente preguntarse ¿cuándo un problema tiene el status de público? Básicamente cuando es recuperado por alguna de las múltiples instituciones que integran al Estado².

Una vez que se ha constituido el problema público, el paso siguiente es su estructuración y la construcción de las posibles soluciones. Esta es una etapa fundamental en el ciclo de vida de las políticas públicas, ya que de acuerdo con la forma en que se estructure un problema, se determinarán las diversas soluciones que se le puedan dar. Es importante destacar que un problema no tiene una solución única. La estructuración de los problemas y el diseño de las múltiples soluciones, junto con la toma de decisiones, son los momentos más “políticos” del ciclo de vida de la política pública, donde la ideología, los intereses y los saberes en conflicto o competencia se entremezclan. Finalmente,

en la toma de decisiones se determina cuál de las múltiples soluciones es la que tiene mayor certeza técnica a partir de la evidencia existente, pero, más importante aún, cuál de las soluciones es la que contó con el mayor respaldo político.

El siguiente paso es echar a andar la política pública, lo que se conoce como *implementación*. Este momento del ciclo es tan importante como los anteriores (de hecho no hay una jerarquía entre las partes que lo integran), ya se ha dado el caso de que muchas decisiones adecuadas no lograron cumplir con los objetivos que se habían planteado, en buena medida debido a los errores provenientes de la forma en que las decisiones fueron implementadas o, en términos de Pressman y Wildavsky: *cómo las grandes expectativas de Washington son derruidas en Oakland*.³ En efecto, en muchas ocasiones el problema público es debidamente estructurado y la decisión gubernamental no sólo es la políticamente viable, sino también la más adecuada para resolver ese problema. Sin embargo, los resultados no son los esperados. En buena parte se puede deber a que la realidad es compleja y no siempre se tiene la oportunidad de prever todas las causas que modifican o intervienen en una política pública; pero también puede suceder que haya una mala implementación; por ejemplo, que las/los operadores no estén de acuerdo con los objetivos de la política pública, lo que puede suceder en políticas muy polémicas como la legalización del aborto en lugares con un alto número de doctores religiosos que se niegan a practicar el procedimiento médico. También puede suceder que estando de acuerdo con los objetivos y fines de la política pública, la administración

² Nos referimos tanto a los órganos gubernamentales que integran los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, como a los niveles de gobierno federal, local o municipal, así como a los órganos autónomos como el Banco de México, el Instituto Federal de Acceso a la Información o el Instituto Federal Electoral.

³ Título del conocido libro escrito por Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, en el que los autores analizan cómo puede haber buenas estructuraciones de problemas y, por ende, buenos diseños de política pública, pero, de cualquier forma, no se cumplen los objetivos buscados. Aquí el problema no se encuentra en las primeras etapas del ciclo, sino justo en la implementación, que es tan importante como el resto. La ficha completa del libro se encuentra al final de este Manual.

pública sea tan compleja en su funcionamiento que haya graves problemas de información, de forma tal que entre los mandos superiores y los mandos operativos no logren fluir de forma clara las metas y los procedimientos.

Finalmente, después de implementada la política pública, damos paso a la evaluación. Tal vez esta etapa sea la más técnica de todas las anteriores y la que más desarrollo ha tenido en los últimos 20 años. Antes se consideraba que la evaluación debía realizarse al final de la política pública, pero hoy existen diversos tipos de evaluación para cada una de las partes que integran el ciclo: evaluación del diseño de la política pública (ya sea sólo para los documentos que la integran o incluso para el proceso de decisión); evaluación de gestión para analizar el proceso de implementación; evaluación de resultados, que verifica el cumplimiento de los objetivos, y, finalmente, la evaluación de impacto, que analiza la consecución de fines; es decir, si la política pública en efecto generó alguna modificación sobre el problema público planteado en un inicio.

El ciclo de vida es una herramienta que facilita el análisis de una política pública, pero no tie-

ne pretensiones descriptivas y mucho menos normativas. Hoy sabemos que dicho proceso puede seguir estos pasos, pero no siempre o necesariamente es así; en más de un caso los eslabones se empalman y el proceso se convierte en un dubitativo paso a paso.

El análisis de la política pública llegó a México hasta la década de los ochenta, a partir de la fuerte crisis económica que sufrió Latinoamérica en aquellos años y que obligó a todos los países a establecer mecanismos de racionalización en el uso de sus recursos, que en ese momento se tornaban muy escasos.

Las políticas públicas tienen como principal objetivo dar racionalidad al uso de recursos escasos en el cumplimiento de las actividades estatales. Esto implica que la acción del Estado debe realizarse con productividad, economía, eficiencia y eficacia. Estos son principios de forma, no de fondo, por lo que nada nos dicen sobre cuáles son las actividades que corresponden al Estado, cuáles deben dejarse en manos del mercado y cuáles son los valores substanciales que deben realizarse a través de la actividad estatal. En buena medida, éste será el objetivo de los derechos humanos en las políticas públicas y los presupuestos.

3. ¿Qué son los presupuestos?

Los gobiernos estructuran sus actividades y funciones en torno a las necesidades del país, entidad federativa o municipio en el que gobiernan y a los recursos disponibles, de manera similar a la que cualquier persona o empresa privada organiza y planea sus gastos. Si observamos el presupuesto de un gobierno con esta perspectiva, no es otra cosa que la combinación de sus ingresos y gastos pero que, al tratarse de un documento de interés público, también incluye las razones que da un gobierno sobre la manera en que distribuye los recursos públicos.

Al comenzar un periodo de gobierno (que puede durar seis o tres años dependiendo del ámbito federal, estatal o municipal), el Poder Ejecutivo establece las prioridades y los lineamientos de su quehacer gubernamental en los planes de desarrollo. En México, el gobierno federal diseña el Plan Nacional de Desarrollo

(PND) y los gobiernos estatales y municipales hacen un ejercicio análogo en los niveles locales.

La expresión concreta de las acciones de los distintos gobiernos es el “Presupuesto de Egresos”, el instrumento de política económica más importante del gobierno. Los documentos en los que se detalla dicho presupuesto reflejan las prioridades económicas y sociales en pesos y centavos. En los presupuestos públicos es donde las políticas y los compromisos gubernamentales se hacen patentes, a partir de decisiones sobre la forma en que se obtendrán los recursos y en qué serán gastados.

Al final, el presupuesto no es otra cosa que un cálculo financiero anticipado de los ingresos y egresos del sector público que detalla la política del gasto público, definida con base en los ingresos esperados, las necesidades de la población, los compromisos de gasto del gobierno y el entorno macroeconómico.

El ciclo presupuestario

El proceso presupuestario tiene cuatro etapas básicas que, normalmente, abarcan un periodo aproximado de entre dos años y medio y tres años. Con algunos matices en los diferentes estados, las cuatro etapas del ciclo son:

1. Formulación del presupuesto.
2. Discusión y aprobación del presupuesto.
3. Ejercicio del gasto.
4. Evaluación y fiscalización.

Tales fases pueden ocurrir simultáneamente, ya que puede darse el caso de que mientras se discute el presupuesto del siguiente año, se ejerce el del año actual y se esté revisando el del pasado. No obstante conviene considerarlos por separado, ya que cada una de las fases tiene una dinámica propia.

1. La etapa de formulación del presupuesto se refiere al conjunto de actividades que

realiza el Ejecutivo para presentar un proyecto de presupuesto que será sometido a la consideración del Legislativo. Consta de varias fases que no necesariamente ocurren en orden cronológico, sino que muchas veces suceden de manera simultánea. Primero, las secretarías de Estado y organismos descentralizados (dependencias) proyectan los requerimientos para el funcionamiento de sus programas, necesidades de inversión, sueldos y salarios, materiales y suministros, subsidios y transferencias.⁴ A esta etapa se le llama *revisión de la apertura programática* y dura alrededor de tres meses. Segundo, la oficina central de hacienda o finanzas pregunta a todas las dependencias sobre sus requerimientos de recursos, que son plasmados en los programas operativos anuales (POA). Tercero, el Poder Ejecutivo negocia y acuerda los niveles de gasto, establece los techos presupuestarios basándose en factores como las distintas necesidades de la población, las previsiones macroeconómicas o los cambios demográficos y determina la distribución del presupuesto global. Cuarto, una vez que las dependencias y entidades conocen los techos presupuestarios, elaboran el Proyecto de Presupuesto de Egresos. Quinto, la oficina central de hacienda o finanzas revisa que las dependencias se ajusten a los lineamientos de política económica e integra el presupuesto para presentarlo ante la Cámara de Diputados o, en su caso, en los Congresos de las entidades federativas. Es importan-

te destacar que esta etapa se realiza casi exclusivamente a puerta cerrada.

Los presupuestos no se elaboran desde cero cada año. Normalmente, los nuevos presupuestos se generan con las cifras aprobadas el año anterior como base y se les hacen modificaciones, lo cual no implica que todos los cambios sean incrementales: también se pueden modificar a partir de cambios en la situación económica o las prioridades del gobierno.

2. La segunda etapa del proceso presupuestario se centra en el Poder Legislativo. A nivel federal, en específico en la Cámara de Diputados; en los estados, en los Congresos locales. Una vez que las y los diputados reciben el proyecto del Ejecutivo, se sigue el mismo procedimiento legislativo de aprobación que se usa para cualquier otra ley: iniciativa de ley, discusión, aprobación, sanción, promulgación y publicación. Aunque poco a poco ha existido un proceso de profesionalización, en México existen escasos legisladores y legisladoras con experiencia en el debate presupuestario, por lo que generalmente las capacidades de propuesta y modificación son limitadas. A nivel federal, en esta etapa diversos grupos de la sociedad buscan influir en las asignaciones presupuestarias a través de debates públicos y sesiones con las diferentes comisiones del Congreso.
3. El ejercicio del gasto es la tercera etapa del proceso presupuestario. Rara vez el gasto se ejerce tal y como se definió en el presupuesto. En muchas ocasiones, las modificaciones que se registran son menores y justificables, debido a que responden a cambios en las condiciones económicas. Sin embargo, también es común que las diferencias entre el presupuesto aprobado y el ejercido sean constantes, recurrentes y no necesariamente se desprendan de

4 A nivel Federal hay un paso previo en el proceso que es cuando el Ejecutivo publica el documento preliminar del presupuesto, en el que se describen las previsiones macroeconómicas para el siguiente año presupuestario. En México, se llama *Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Artículo 42, Fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* y está disponible en línea: <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Paginas/InfoRelativArt42.aspx>

políticas consistentes porque las modificaciones que se hacen al presupuesto después de su aprobación no tienen que ser ratificadas por el poder legislativo (ni en el ámbito federal, ni en las entidades federativas). Un ejemplo: entre los años 2000 y 2009 el Poder Legislativo adicionó en promedio 3.4 pesos de cada 100 propuestos por el Ejecutivo. En el ejercicio del gasto, el Ejecutivo adicionó 9.5 pesos más de cada 100.

4. La cuarta etapa es la evaluación y fiscalización, que incluye la revisión de la Cuenta Pública, y consiste en que el gobierno rinda cuentas del gasto asignado que en efecto se ejerció durante el año. Las evaluaciones que se hacen en esta fase pueden identificar variaciones en los programas, modificaciones del gasto asignado y reasignaciones de recursos al interior de cada dependencia. Normalmente, el Poder Ejecutivo es quien reporta sus actividades fiscales al legislativo y al público a través de la Cuenta Pública y de los informes periódicos sobre el estado de las finanzas públicas. Además, existen órganos

de fiscalización superiores independientes y profesionales que deben producir informes periódicos, oportunos y precisos, sobre la revisión de la Cuenta Pública.⁵

El presupuesto es el documento de política pública por excelencia en el que se establecen prioridades y se orienta el gasto. Por tanto, se trata de una herramienta invaluable para incorporar la perspectiva de derechos humanos en la actividad gubernamental y en la vida pública.

5 Existen diversos órganos que se encargan de la fiscalización en el país; principalmente, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que es una institución autónoma e independiente que revisa el origen y aplicación de los recursos públicos, así como el cumplimiento de los objetivos y metas del gobierno. Está enfocada a contribuir a la de transparencia y rendición de cuentas, al informar y hacer públicos los resultados de sus revisiones. Las entidades federativas también cuentan con Auditorías locales para fiscalizar las acciones gubernamentales a nivel estatal y municipal. Las tareas de dichos órganos fiscalizadores no sólo se centran en la evaluación al ejercicio del gasto, sino del desempeño de las instancias, su planeación e información disponible. Adicionalmente, algunas entidades federativas y municipios cuentan con contralorías generales que buscan promover el uso óptimo y transparente de los recursos públicos, así como fomentar la rendición de cuentas a nivel local a través de auditorías periódicas que muestren la calidad en el desempeño y el ejercicio del gasto.

4. Derechos humanos, políticas públicas y presupuestos

Una vez que se han descrito los conceptos clave de referencia para este manual (derechos humanos, políticas públicas y presupuestos) de seguro ya existen algunas preguntas sobre cómo se pueden articular y emplear de forma práctica estos tres ámbitos. La intención de este capítulo es interconectar los tres aspectos a través de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos y los elementos que se deben incluir de forma transversal tanto en los procesos que entrañan las políticas públicas como en los presupuestos.

La necesidad de incluir la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas y los presupuestos radica en dos importantes razones: la primera es que los alcances y metas del ejercicio público estén enfocadas en garantizar la dignidad humana (de esta forma se podrían evitar violaciones a los derechos humanos y obtener resultados más eficaces respecto de la atención a los problemas de la agenda pública); el segundo es que los Estados cumplan con sus compromisos, adquiridos a través de los estándares internacionales en materia de derechos humanos, y que lleven a cabo medidas y acciones de forma transversal para, entre otras cosas, eliminar los actos de discriminación y/o exclusión que se generan desde sus entidades y dependencias.

El presente capítulo resume las obligaciones que los Estados tienen para incluir la perspectiva de derechos humanos y cumplir con sus obligaciones en la materia a través de sus políticas públicas y presupuestos; por otro lado, proporciona elementos que pudieran utilizarse como una guía para alcanzar estos objetivos. Al final, se plantea cómo la perspectiva de derechos humanos se interrelaciona con la perspectiva de género.

¿Cómo integrar la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas?

Efectivamente hay una relación entre el ejercicio de los derechos humanos, las políticas públicas y la elaboración de presupuestos públicos, pero, ¿cómo se le puede dar perspectiva de derechos humanos a las políticas y presupuestos públicos? De entrada, se puede decir que a través de la identificación de las **obligaciones internacionales provenientes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos**.

A partir de 1948, con la proclamación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el Sistema de Naciones Unidas, hemos tenido un *boom* en materia legislativa internacional⁶ que se complementa con las Observaciones Generales y resoluciones de los Comités pertenecientes a

6 En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), además de la Declaración se cuenta con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y su protocolo en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también conocida como Protocolo de San Salvador; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad; el Protocolo a la CADH relativo a la Abolición de la Convención sobre Pena de Muerte; la Carta Democrática Interamericana, y la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión. En el Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (SDHNU), además de la Declaración se cuenta con varios tratados internacionales de derechos humanos, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), o la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias.

las Naciones Unidas⁷, de las resoluciones emitidas por los diversos órganos jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos,⁸ así como por las y los relatores temáticos o por país que también pertenecen al sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Como se mencionó de manera general en el capítulo uno, todos los tratados internacionales, sentencias, resoluciones, informes, observaciones generales, opiniones consultivas y demás insumos provenientes de las instancias mencionadas conforman lo que se conoce como *corpus iuris* del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. A partir de este conjunto de documentos podemos obtener los estándares internacionales en materia de derechos humanos; es decir, el conjunto de obligaciones internacionales a las que deberá dar cumplimiento el país.⁹

7 Muchos de los tratados internacionales en materia de derechos humanos que pertenecen a la ONU tienen un Comité que se encarga de velar por el cumplimiento de las obligaciones internacionales establecidas en los tratados mencionados. En su mayoría, lo hacen a través de dos mecanismos: la revisión de los informes que presentan los países y la resolución de quejas individuales presentadas por presuntas víctimas de la violación de derechos humanos de algún país en particular. En el cumplimiento de sus obligaciones, estos órganos emiten resoluciones que sirven como insumos para identificar los extremos de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

8 Actualmente hay tres órganos internacionales y jurisdiccionales en materia de derechos humanos: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos. Estos órganos emiten tanto sentencias provenientes de controversias jurisdiccionales como observaciones consultivas provenientes de solicitudes de algunos países en torno a la interpretación y alcances de las obligaciones de los derechos humanos.

9 Los países partes de los tratados internacionales en materia de derechos humanos tienen la obligación de reportar periódicamente los avances logrados y los retos a los que se enfrentan al dar cumplimiento a la normativa internacional. Someterse al escrutinio internacional es un mecanismo que posibilita, por un lado, visibilizar o poner en agenda algún problema público, y, por otro, identificar recomendaciones de los organismos internacionales que puedan dar por resultado políticas o acciones que lleven a su posible solución.

CUADRO 2. OBLIGACIONES DEL ESTADO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS²

Pese a las diversas obligaciones provenientes de todos los documentos mencionados, en la teoría jurídica del Derecho Internacional de los Derechos Humanos se puede identificar *un set* de obligaciones para los Estados:

- **Obligación de respetar.**- Ninguno de los órganos pertenecientes al Estado, en cualquiera de sus niveles (federal, local o municipal), e independientemente de sus funciones (ejecutivo, legislativo y judicial), debe violentar los derechos humanos, ni por medio de acciones ni a través de omisiones.
- **Obligación de proteger.**- Los órganos pertenecientes al Estado deben evitar que particulares (empresas, sindicatos, personas, grupos religiosos, asociaciones o cualquiera otra institución no estatal) violenten los derechos humanos.
- **Obligación de garantizar.**- Frente a una violación de algún derecho humano, el Estado debe realizar la investigación correspondiente, sancionar a los culpables (materiales e intelectuales) y reparar el daño causado a la víctima.
- **Obligación de satisfacer o tomar medidas.**- Los órganos de gobierno deben realizar acciones tendientes al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos.

2 La teoría de las obligaciones del DIDH no sólo es reciente, sino que aún se encuentra en construcción. En buena medida, son los órganos internacionales como las Cortes y Tribunales de Derechos Humanos así como los Comités de Naciones Unidas a través de las observaciones generales. En la medida en que la conceptualización y especificación de las obligaciones del DIDH es realizada de forma simultánea por distintos órganos; no se tiene una construcción única, sino diversos avances que tienen puntos de contacto y de disenso. La conceptualización establecida en el cuadro es la que consideramos que más ayuda para los objetivos de esta sección. El Anexo 1 pretende ofrecer más herramientas sobre el tema.

Para realizar las acciones que cumplan con la obligación de satisfacer o tomar medidas, los Comités de las Naciones Unidas han establecido varios componentes y algunos principios.

El contenido específico de cada una de estas obligaciones y componentes variará dependiendo del derecho al que sea aplicado; así, por ejemplo, unas serán las obligaciones en torno al respeto, protección, garantía y medidas que

CUADRO 3. COMPONENTES PARA TOMAR MEDIDAS RESPECTO DE LOS DERECHOS HUMANOS³

Disponibilidad.- Garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población.

Accesibilidad.- Que los medios por los cuales se materializa un derecho sean accesibles a todas las personas (física y económicamente), sin discriminación alguna.

Calidad.- Que los medios y contenidos por los cuales se materializa un derecho tengan los requerimientos y propiedades aceptables para cumplir con esa función.

Adaptabilidad.- Que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho humano tengan la flexibilidad necesaria para poder ser modificados, si así se requiere, a fin de adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación, y responder a contextos culturales y sociales variados.

Aceptabilidad.- Que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho sean aceptados por las personas a quienes están dirigidos, lo que está estrechamente relacionado con la adaptabilidad y criterios como la pertinencia y adecuación cultural, así como con la participación de la ciudadanía en la elaboración de la política en cuestión.

3 Los componentes de los derechos humanos han sido especialmente desarrollados en las Observaciones Generales del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y por las y los relatores de la ONU.

se deben tomar, y que cumplan con los criterios de disponibilidad, accesibilidad, calidad, adaptabilidad y aceptabilidad en materia del derecho a la salud. El contenido será distinto (aunque las categorías de las obligaciones serán las mismas) para hacer efectivo el derecho a la educación, el derecho al agua o el derecho a votar y ser votada/o.

Hasta aquí hemos andado la mitad del camino, ya tenemos claros qué son y cómo se construyen los estándares internacionales, lo que se conoce como el “desempaque”.¹⁰ Sabiéndolo, viene el más interesante de los desafíos: ¿cómo convertir dichos estándares internacionales en política pública? A explicar esto dedicaremos la siguiente sección.

Principios en materia de políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos

Las obligaciones de los Estados relacionadas con la asignación de recursos públicos (y la racionalización en la toma de decisiones y su ejecución) se ubican en el contexto de la obligación de cumplir y/o garantizar los derechos humanos.¹¹ En efecto, si bien puede decirse que los Estados han tendido a considerar los derechos humanos como un tema relacionado mayormente con la promulgación de normas y leyes, es ineludible señalar que, a partir de la legislación y los compromisos internacionales

10 Para efectos de este Manual, “desempaque”, “núcleo” o “sustancia” de los derechos humanos se usan indistintamente.

11 Véase Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Parte II, par. 6, “La obligación de cumplir requiere que el Estado adopte las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, legales y de otra índole adecuadas para lograr la plena efectividad de dichos derechos”. Véase también Observación General 3 (OG 3) del PIDESC: “La índole de las obligaciones de los Estados parte”, par. 1; y PIDESC Art. 2, par. 1: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

signados, el cumplimiento de los derechos humanos *requiere* que el Estado adopte aquellas medidas ejecutivas, administrativas y presupuestales necesarias, adecuadas y suficientes para garantizarlos.

A continuación se detallan los principios y lineamientos que rigen la actuación y la asignación presupuestal de los Estados en materia de cumplimiento de los derechos humanos:¹²

a) Los recursos presupuestarios deben asignarse de tal manera que aseguren “... **la satisfacción de por lo menos los niveles esenciales de cada uno de los derechos**”.¹³ Este principio debe considerarse prioritario y preferencial al momento de elaborar el presupuesto por encima de cualquier otra disposición.

b) **Máximo uso de recursos disponibles.**¹⁴ Este principio implica que los Estados deben realizar los esfuerzos necesarios y, más aún, demostrar que los están llevando a cabo, para cumplir y garantizar los derechos humanos mediante la utilización de **todos los recursos que tengan a su alcance**. La no utilización al máximo de los recursos disponibles constituye en sí misma una vulneración a los derechos por parte del Estado,¹⁵ además de que “para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un

esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas”.¹⁶

La insuficiencia de recursos no exime al gobierno de su obligación de asegurar el disfrute más amplio posible de estos derechos, ya que este principio contempla la priorización de los recursos públicos para atender a los grupos en situación de mayor desventaja de una determinada sociedad.¹⁷

Este principio pone bajo la lupa la priorización de las decisiones de política pública e implica el análisis del uso de los recursos, no sólo en los sectores directamente relacionados con los derechos humanos, sino de toda la administración pública.

c) **Realización progresiva de los derechos y no retroceso.**¹⁸ Este principio exige al Estado asignar los recursos adecuados para el avance progresivo en el cumplimiento de los derechos, de acuerdo con el de máxima utilización de recursos disponibles. Este principio reconoce que la plena efectividad de todos los derechos humanos, sobre todo los económicos, sociales y culturales, no podrá lograrse en un breve periodo de tiempo. Sin embargo, obliga al Estado a que, de manera progresiva y lo más rápido posible, avance hacia la plena realización de los derechos por medio de la movilización de los recursos monetarios necesarios. Asimismo, el Estado está obligado a satisfacer, por lo menos, niveles mínimos esenciales de estos derechos.¹⁹ Una

12 Sección fundamentada en el capítulo 8 del Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal, “Presupuesto público con perspectiva de derechos humanos”, y de la normativa internacional especificada.

13 OG 3 del PIDESC, Párr. 10.

14 PIDESC Art. 2; OG 3 del PIDESC Directrices de Maastricht, par. 10, “Disponibilidad de recursos”.

15 Aunque las Directrices de Maastricht, par. 15 (e), se refieren sólo a los DESC, la omisión de la acción por parte del Estado podría considerarse una violación a los derechos humanos cuando se argumenta falta de recursos.

16 OG 3, Comité DESC, par. 9 y 10.

17 En este sentido, véase OACNUDH, Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza, especialmente la Directriz 4, sobre “Establecimiento de metas, referencias y prioridades”, par. 47-61.

18 PIDESC Art. 2, par. 1; OG 3 PIDESC, par. 9, 10, 11 y 12, Directrices de Maastricht, par. 8, sobre “Margen de discreción” y par. 9 sobre “Niveles mínimos esenciales”. Ver también la OG 9 PIDESC sobre la “Aplicación interna del pacto”.

19 Los mínimos niveles de disfrute de derechos humanos pueden determinarse a través de estándares internacionales sobre líneas de base (benchmarks) adecuadas al desarrollo socioeconómico del país en cuestión, como las Metas de Desarrollo del Milenio y los Informes de Desarrollo Humano propuestos por la ONU.

vez que se ha conseguido el avance de un derecho **no hay cabida para un retroceso**; es decir, el goce de éste debe mantenerse o elevarse. La realización progresiva y la priorización que ésta puede implicar deben estar regidas por lineamientos que se adhieran a la legislación internacional, regional y nacional en materia de derechos humanos.²⁰

Para monitorear este principio son útiles las comparaciones a lo largo del tiempo, por lo que debe existir información presupuestaria comparable y disponible para varios años, semestral e incluso trimestral.

d) **No discriminación e igualdad.**²¹ Este principio (en el contexto de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos y su impacto en las políticas públicas y los presupuestos) busca asegurar que los recursos presupuestarios sean asignados mediante criterios de equidad, de manera tal que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres y otros grupos que se encuentran en situación de discriminación y/o exclusión.²² “El principio de igualdad y no discriminación implica también que se debe garantizar que las acciones y presupuestos asociados a éstas presten la debida atención a sectores y subsectores de actuación gubernamental que tengan particular relación y/o favorezcan a grupos e individuos en situaciones de exclusión y/o discriminación”.²³

El principio de no discriminación y la característica de universalidad no deben representar un impedimento para “reconocer ciertos grupos cuyos integrantes necesitan

protección particular”.²⁴ Por ello existen numerosos instrumentos de derechos humanos enfocados a hacer visibles las necesidades específicas, por ejemplo de las niñas y niños, de los pueblos indígenas, de las personas migrantes y refugiadas, de las personas con discapacidad, etcétera.

De esta manera, el Estado se obliga a implementar medidas especiales de carácter temporal para grupos específicos, “con el fin de corregir los efectos a largo plazo de una discriminación ejercida en épocas anteriores”²⁵ y con la finalidad de coadyuvar a garantizar de forma plena sus derechos humanos, siempre y cuando dichas acciones sean objetivas y debidamente justificadas para no correr el riesgo de que representen privilegios en detrimento de otros grupos.²⁶ Por otro lado, una vez alcanzadas las condiciones de igualdad de oportunidades y trato respecto de los demás grupos, este tipo de medidas deben ser absueltas para evitar actos de discriminación. Un ejemplo claro es la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, expedida en 2007 con el fin de proveer un marco normativo que permitiera realizar acciones de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, práctica que de manera sistémica y recurrente se presenta en México desde hace varias décadas.

Para medir el cumplimiento de estos principios, se necesita desagregar la información, por lo menos, bajo criterios de sexo, etnia, edad, nivel socioeconómico y ámbito

20 OACNUDH, Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual, ONU, Nueva York y Ginebra, 2004, p. 25.

21 PIDESC Art. 2, par. 2, CEDAW, Directrices de Maastricht, par. 12.

22 Véase OACNUDH, Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, ONU, Nueva York y Ginebra, 2006, p. 12.

23 Ibid.

24 OACNUDH y Unión Interparlamentaria, *Derechos Humanos, Manual para Parlamentarios*, Francia, 2005, p.6.

25 Para una mejor comprensión de las medidas temporales se puede consultar la recomendación general Núm. 25, de la CEDAW, que define estas medidas como un amplio universo de acciones que tienen impacto en los diversos órganos de gobierno (Ejecutivo, Legislativo o Judicial), como los sistemas de cuotas de género, la etiquetación de presupuesto, la capacitación específica, entre otras.

26 OACNUDH y Unión Interparlamentaria *Derechos Humanos, Manual para Parlamentarios*, Francia, 2005, p.8.

territorial al nivel más detallado posible, así como permitir comparaciones en el tiempo. Con ello se busca saber si dentro del presupuesto de un programa específico de gobierno, los recursos han sido asignados con criterios de igualdad y, además, si en el ejercicio de los recursos se ha promovido (de forma intencionada o no) la desigualdad o la discriminación para, por lo tanto, corregir tal situación.

e) El principio de **transversalidad e integralidad** alude a la obligación del Estado de considerar que los derechos humanos son indivisibles, universales e interdependientes, lo cual implica que la perspectiva debe permear todas las estructuras gubernamentales.

f) **Transparencia y rendición de cuentas.**²⁷ Este principio dicta que durante todas las fases del proceso presupuestario (formulación, discusión y aprobación, ejercicio del gasto, evaluación y fiscalización) debe existir información disponible para evaluar la asignación y ejercicio de los recursos bajo los principios y consideraciones de la perspectiva de derechos humanos. La información presupuestal debe ser clara, asequible, oportuna, consistente, detallada y en formatos que permitan análisis por parte de una diversidad de usuarios con diferentes perfiles educativos y socioeconómicos y con diversas necesidades de información. El Estado debe ofrecer también explicaciones detalladas y fundamentadas para justificar sus decisiones sobre asignaciones presupuestales.

g) **Participación ciudadana.**²⁸ Todas las fases del proceso presupuestal y de las políticas públicas deben ofrecer a las personas interesadas la oportunidad de formar parte en

las decisiones, así como recoger y valorar sus propuestas. Un proceso presupuestal y políticas públicas en las que se incluya la participación efectiva de la sociedad pueden derivar en la formulación de mejores propuestas, ya que se reflejan de manera más consistente las necesidades y preocupaciones de las personas. La participación en los asuntos públicos y en la toma de decisiones “es un derecho humano fundamental y complejo que está entrelazado con los principios democráticos fundamentales”.²⁹

Para que los principios mencionados tengan verdadero impacto sobre las actividades que se realizan cotidianamente en las entidades y dependencias de los órganos de gobierno, deben ser retomados en cada una de las fases del proceso presupuestario y del diseño, toma de decisiones, implementación y evaluación de las políticas públicas. El fin último de las políticas públicas y los presupuestos con perspectiva de derechos humanos es que el contenido básico de las normas de derechos humanos sirva como orientación a servidoras y servidores públicos y a las y los legisladores al momento de valorar y/o sopesar las diversas demandas que compiten para su atención por los recursos escasos.

Elementos básicos de una política pública con perspectiva de derechos humanos

A partir de la necesidad de darle racionalidad a la política pública, se generaron varias herramientas, como los planes y programas que cuentan con una matriz, conocida con el nombre de *Marco Lógico* (ML), como uno de sus elementos centrales; los análisis presupuestarios por resultados,

27 Directrices de Maastricht, par. 15 (f).

28 OACNUDH 2006, Op. cit., p. 12.

29 OACNUDH 2004, Op. cit. p. 21.

y las distintas evaluaciones que se realizan a todo el ciclo de vida de las políticas públicas. La perspectiva de derechos humanos permea todo el ciclo de vida de las políticas públicas y cada uno de los procesos que conforman su ciclo de vida debe ser dotado de dicha perspectiva.

El objetivo principal de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos es el cumplimiento de los derechos de todas las personas, que es una de las principales características que las hacen diferentes a la política pública tradicional. De esta forma, cuando se piensa en la estructuración del problema público, lo que se debe tener en mente es que el objetivo final es que las personas efectivamente puedan ejercitar el derecho humano relacionado con ese problema. A partir de ello, se deben **identificar las obligaciones y componentes provenientes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y enlazarlos de tal forma que estos estándares se conviertan en los objetivos de la política pública.**

Lo que estamos haciendo en este proceso es comenzar a diseñar y construir lo que será nuestro ML y presupuesto por resultados. Siguiendo estos pasos, de forma automática, los estándares internacionales comenzarán a fluir en la política pública por medio de los objetivos y fines que se identifican en estas dos herramientas. Más adelante la/el lector encontrará ejemplos y ejercicios mucho más acabados de presupuestación por resultados y programación a través de matrices de ML y la forma en que se va integrando la perspectiva de derechos humanos.

Como se especificó en la segunda sección de este documento, uno de los últimos eslabones del ciclo de vida de las políticas públicas es la evaluación. No obstante, podemos evaluar el diseño de los programas, su gestión, resultados e impacto. En la medida en que los estándares internacionales en materia de derechos humanos fueron recuperados como fines y objetivos

del presupuesto por resultados, y de la MML, los indicadores propuestos para estas evaluaciones (tal vez con la única excepción de la evaluación de gestión) automáticamente fueron refiriéndose al cumplimiento de los derechos. El punto final, previo al reinicio del ciclo de la política pública, será la evaluación de su impacto.

En esta evaluación, lo que se tendrá será un set de indicadores para medir las distintas obligaciones y componentes por cada uno de los derechos. Dicho set constituye un índice, que nos mostrará la situación que guarda el derecho en cuestión en un momento inicial determinado y previo a la implementación del programa. Luego de la implementación de la política pública, después de realizada la evaluación de diseño, gestión y resultados, se debe realizar la evaluación de impacto; su expectativa es que el índice en general (o alguna de las obligaciones o componentes en particular) haya mejorado con respecto a la medida previa a la realización del programa, como consecuencia de la implementación del programa mismo.

De ser así, se habrá cumplido el cometido:

- Se tendrá, de forma muy clara, el “desempeño de los derechos”; es decir, las obligaciones y componentes que integran los estándares internacionales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
- A través de herramientas como el presupuesto por resultados, los planes y programas y la MML se habrá logrado establecer dichos estándares internacionales como fines y objetivos de la política pública.
- Se contará con los indicadores necesarios para realizar las evaluaciones del programa en cuestión a partir de los estándares internacionales de derechos humanos.
- Se tendrá evidencia proveniente de una evaluación de impacto para saber si la política diseñada está logrando mejorar el cumplimiento de los derechos humanos o, en su caso, poder reformular los aspectos neces-

rios de la estructuración del problema y del diseño de la política.

Existen otros elementos esenciales de la política pública con perspectiva de derechos humanos que no necesariamente se ven reflejados en las herramientas tradicionales, por lo que sólo haremos mención de ellos:

- Tan pronto como el objetivo de la perspectiva de derechos humanos es el cumplimiento y ejercicio de derechos (y no sólo la solución de un problema), se requiere de mayor esfuerzo de coordinación y articulación entre los diversos órganos estatales.
- Otro elemento central en la perspectiva de derechos humanos es la transversalización de una cultura de derechos humanos tanto en las y los servidores públicos como en la ciudadanía, como telón de fondo del ciclo de vida de las políticas públicas, lo cual generalmente está enfocado a eliminar prácticas discriminatorias a través de la sensibilización.
- El último de los elementos que se especifican en este tipo de política pública es el establecimiento de mecanismos de exigibilidad de los derechos involucrados en el programa en cuestión, lo que implica no sólo mecanismos de justiciabilidad; es decir, la posibilidad no sólo de que una/un ciudadano acuda a algún mecanismo jurisdiccional a hacer efectivo su derecho, sino de la existencia de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

¿Qué significa presupuestar con perspectiva de derechos humanos?

Cuando determinado órgano de gobierno se compromete a cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos, ese compro-

miso debe verse reflejado en el presupuesto.³⁰ Para poder visualizar dicho compromiso debemos poner en marcha perspectivas y recursos que contribuyan al cumplimiento de los derechos humanos. A su vez, es indispensable que estas perspectivas sean plasmadas a lo largo del ciclo presupuestario durante la formulación, discusión y aprobación, ejercicio del gasto y evaluación, y fiscalización.³¹ Es importante recordar, como se mencionó en la sección anterior, que los derechos humanos también tienen que reflejarse en el ciclo completo de las políticas públicas.

Por ello, un presupuesto con perspectiva de derechos humanos debe: 1) reflejar políticas públicas con dicha perspectiva a lo largo de todo el ciclo presupuestario, 2) permitir identificar la distribución de recursos bajo principios de derechos humanos a través de indicadores de gestión y de una estructura presupuestaria con información desagregada, y 3) permitir monitorear el avance en la realización de los derechos humanos a través de indicadores de resultados y de impacto con una estructura presupuestaria orientada a resultados.³²

En este sentido conviene hacer una aclaración; por un lado, se tiene una perspectiva

30 Aunque el debate sobre la clasificación de las obligaciones de derechos humanos del Estado sigue abierto, existen diversos enfoques para clasificarlas. La clasificación entre obligaciones de conducta y de resultados se construye a partir de la OG 3 del Comité DESC y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Velásquez Rodríguez: Rodríguez Manzo, Graciela, et. al., *Responsabilidad y reparación, un enfoque de derechos humanos*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Fundar, UIA, 2007, pp. 65-66.

31 Véase Fundar, International Budget Partnership (IBP) e IHRIP, *Las cuentas de la dignidad. Una guía para utilizar el análisis de presupuestos en la promoción de los derechos humanos*, 2005, disponible en línea: http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/pdf/cuentas_de_dignidad.pdf (consultado en marzo de 2009) y la página del IBP: www.internationalbudget.org

32 Ver Cuadro 7, "Nomenclatura de Indicadores".

de derechos humanos en la **distribución** de recursos, para lo cual se requiere cumplir con principios de derechos humanos; por el otro, se tiene una perspectiva de derechos humanos en los **resultados e impacto** del ejercicio de los recursos, para lo cual se requieren objetivos basados en los estándares internacionales, cuyo propósito es cerrar la brecha entre la realidad actual y el pleno ejercicio de los derechos humanos.

i) Diagnóstico

Uno de los objetivos de un presupuesto con perspectiva de derechos humanos es destinar los recursos públicos necesarios y suficientes para cumplir con las obligaciones en la materia y, por tanto, con la plena realización de los derechos de todas las personas, además de ir verificando el avance a través del seguimiento y la evaluación.

Cuando construimos un presupuesto público con perspectiva de derechos humanos también apuntamos hacia el pleno respeto y garantía de la dignidad de las personas, la igualdad entre mujeres y hombres y la atención prioritaria a los grupos en situación de discriminación y/o exclusión. Lo anterior porque las justificaciones para establecer impuestos a la ciudadanía son, por un lado, que “el Estado debe contar con recursos para destinarlos a una mejor distribución de la riqueza a través de la satisfacción de las necesidades básicas de la población”, y, por otro, que la recaudación debe financiar actividades que son fundamentales para el desarrollo armónico de la sociedad, las cuales no serían satisfechas por la dinámica del libre mercado.³³

Al implementar un presupuesto con pers-

pectiva de derechos humanos tenemos que identificar cuáles han sido los esfuerzos del gobierno encaminados a la realización plena de los derechos y cuál es el lugar que ocupan el respeto y garantía de los derechos humanos dentro de las prioridades del gobierno.³⁴ Por lo tanto, es recomendable que antes de iniciar un proceso de transformación presupuestaria de esta naturaleza, realicemos un diagnóstico de la situación de los derechos humanos.

El diagnóstico tiene que partir, a su vez, de la revisión cabal de los estándares de cumplimiento que se encuentran detallados en los compromisos adquiridos por el Estado mexicano a nivel internacional en materia de derechos humanos.

ii) Distribución de los recursos

Además de realizar el diagnóstico, un presupuesto con perspectiva de derechos humanos debe permitir monitorear la distribución de los recursos a través de indicadores de gestión y de una estructura presupuestaria con información desagregada. El objetivo de este monitoreo es ayudar a la instancia gubernamental y a la sociedad en su conjunto a saber si los recursos se están distribuyendo bajo los principios de suficiencia para alcanzar niveles mínimos de bienestar, máximo uso de recursos disponibles, realización progresiva, no retroceso, no discriminación, igualdad, transversalidad e integridad, participación ciudadana, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

iii) Resultados e impacto del ejercicio de los recursos

Además, un presupuesto de este tipo debe permitir conocer el avance en la realización de los derechos a través de indicadores de resultados

33 Véase, Martínez, Juan Carlos, “El gasto público en derechos humanos: ¿más dinero, mayor eficacia?”, *Pesos y Contrapesos*, Año 2, Número 1, febrero de 2008 :http://www.fundar.org.mx/Boletines_electronicos/nota_elgasto_feb.htm (consultado en octubre de 2010).

34 Disponible en línea: http://www.fundar.org.mx/Boletines_electronicos/nota_elgasto_feb.htm (consultado en marzo de 2009).

y de impacto con una estructura presupuestaria orientada a resultados. Por estas razones, un presupuesto así es un proceso que puede compaginarse muy bien con un presupuesto por resultados. Esto se verá con mucho mayor detalle en la sección referente al caso del Distrito Federal.

Un presupuesto con enfoque de derechos humanos nos permite identificar las prioridades y la correspondencia entre los recursos asignados y las necesidades existentes. Además, tiene que permitir visualizar la brecha entre las obligaciones de un Estado y el grado en que se cumplen bajo los componentes de disponibilidad, accesibilidad, calidad, adaptabilidad y aceptabilidad de los bienes y servicios tendientes a satisfacer derechos. Con base en los resultados de la evaluación de estas dimensiones se reformula la política pública con perspectiva de derechos humanos, lo que se verá reflejado en el presupuesto.

La construcción de un presupuesto con estas características debe llevarse a cabo paso a paso porque implica cambios radicales en la forma de entender y ejecutar las políticas públicas, una profunda transformación en la forma de gestionar los recursos. Para implementarlo tenemos que ir asumiendo una nueva forma de entender y ejecutar la política para que el discurso de los derechos humanos se empiece a transformar en realidad. En este sentido, se trata de un presupuesto que implica la creación de estrategias que mejoren la posición social de las personas, y ello, a su vez, significa invertir en sus capacidades, brindarles protección legal y promover la igualdad de oportunidades, entre otras cuestiones.

Este proceso de transformación del presupuesto es un proceso de largo aliento que requiere de un esfuerzo constante por parte de los órganos de gobierno y de los demás actores involucrados. Una política pública que busca una transformación tan amplia en las prácticas e interacciones entre gobernantes y gobernados necesita un proceso de construcción de largo

plazo y alcance, además de una transformación institucional que trascienda los cambios en las administraciones, ya sean sexenales o trianuales. Para ello es de vital importancia que tanto las servidoras y los servidores públicos como las y los ciudadanos asuman la perspectiva de derechos humanos; de lo contrario, difícilmente sobrevivirá a los cambios administrativos de los órganos de gobierno.

Este planteamiento, que hasta hace algunos años parecía utópico en muchos países, empieza a modificar políticas presupuestarias en algunos lugares del mundo.

Elementos básicos de un presupuesto con perspectiva de derechos humanos

La siguiente lista de preguntas se realizó considerando cada una de las cuatro etapas del proceso presupuestario. La intención es reflejar de manera transversal en cada etapa los principios de derechos humanos: **máximo uso de recursos disponibles, suficiencia para alcanzar niveles mínimos de bienestar, realización progresiva, no retroceso, no discriminación, igualdad, transversalidad e integralidad, participación ciudadana, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.**

1. Formulación

- ¿La etapa de formulación presupuestaria se realizó de manera abierta y fue comunicada a las y los ciudadanos de forma clara y oportuna?
- ¿El proceso de formulación presupuestaria contó con mecanismos ordenados que incorporan la opinión de la ciudadanía?
- ¿Las y los ciudadanos cuentan con instrumentos institucionalizados para plantear sus necesidades a quienes formulan el presupuesto?
- ¿Las consideraciones para formular el presupuesto se basaron en la asignación máxi-

ma de recursos para el cumplimiento de los derechos humanos por encima de otras necesidades presupuestarias?

- ¿Se tiene certeza de que se distribuyeron recursos para atender de forma inmediata las necesidades requeridas para que la población alcance niveles mínimos de bienestar?
- ¿Los cambios en el presupuesto del año en curso consideran aumentos en relación con las necesidades, de manera que los derechos humanos se cumplan progresivamente?
- ¿La información presupuestaria permite evaluar que los estándares ya alcanzados en materia de derechos humanos no tomen un camino de retroceso?
- ¿En la formulación del presupuesto se tomaron las provisiones en la estructura programática para valorar las condiciones de desigualdad y discriminación (intencionada o no) en la asignación de los recursos?
- ¿En la formulación del presupuesto se contemplaron acciones específicas para revertir las condiciones de desigualdad en la que se encuentran grupos específicos?
- ¿Existen mecanismos que aseguren que los recursos asignados a esas acciones específicas se apliquen para los fines que fueron destinados (por ejemplo, etiquetación de recursos)?
- ¿Las asignaciones presupuestarias se realizaron conforme a evaluaciones basadas en indicadores de derechos humanos?
- ¿Los documentos presupuestarios tienen un lenguaje que incorpore lo establecido en los instrumentos internacionales de derechos humanos?
- ¿Los documentos presupuestarios tienen información clara y amplia sobre las razones que tiene el gobierno para asignar los recursos en la manera en que lo hace?

2. Aprobación

- ¿La etapa de aprobación presupuestaria se realizó de manera abierta y fue comunica-

da a las y los ciudadanos de forma clara y oportuna?

- ¿El proceso de aprobación presupuestaria contó con mecanismos ordenados que incorporaran la opinión de la ciudadanía?
- ¿Las y los encargados de aprobar el presupuesto utilizaron sus facultades para reasignar recursos priorizando el cumplimiento progresivo de los derechos humanos y evitando su retroceso en aquellos estándares ya alcanzados?
- ¿Las y los ciudadanos cuentan con instrumentos institucionalizados para plantear sus necesidades a quienes aprueban el presupuesto?
- ¿En la aprobación del presupuesto se reforzaron acciones específicas para revertir las condiciones de desigualdad en la que se encuentran grupos específicos?
- ¿Las y los encargados de aprobar el presupuesto tomaron en cuenta las evaluaciones basadas en indicadores de derechos humanos para reasignar los recursos?
- ¿El Decreto de presupuesto tiene un lenguaje que incorpore lo establecido en los instrumentos internacionales de derechos humanos?
- ¿El Dictamen tiene información clara y amplia sobre las razones que tiene el Legislativo para reasignar los recursos en la manera en que lo hace?

3. Ejecución

- ¿Existe información clara y oportuna durante la etapa de ejecución del gasto para que las y los ciudadanos puedan evaluar el uso de los recursos públicos bajo los principios de derechos humanos?
- ¿Se han utilizado todos los recursos aprobados para la consecución de acciones que garanticen las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos?
- ¿Hay mecanismos de comunicación para que las y los ciudadanos (o incluso servidoras

y servidores públicos) puedan reclamar y/o denunciar ante la falta de cumplimiento en el calendario de gasto o desvío de recursos?

- ¿Los documentos presupuestarios tienen información clara y amplia sobre las razones que tiene el gobierno para, en su caso, reasignar los recursos en la manera en que lo hace?
- Ante ingresos extraordinarios, ¿las consideraciones para reformular el presupuesto se basaron en la asignación máxima de recursos para el cumplimiento de los derechos humanos por encima de otras necesidades presupuestarias? ¿Se tiene la certeza de que se redistribuyeron recursos para atender de forma inmediata las necesidades requeridas para que la población alcance niveles mínimos de bienestar?

4. Fiscalización

- ¿La evaluación de la distribución de los recursos del presupuesto se realiza bajo el análisis del cumplimiento de los principios de derechos humanos de máximo uso de recursos disponibles, suficiencia para alcanzar niveles mínimos de bienestar, realización progresiva, no retroceso, no discriminación,

igualdad, transversalidad e integralidad, participación ciudadana, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas?

- ¿La evaluación del resultado y el impacto del ejercicio del presupuesto se realiza utilizando indicadores de derechos humanos bajo los componentes de disponibilidad, accesibilidad, calidad, adaptabilidad y aceptabilidad de los bienes y servicios tendientes a satisfacer derechos?
- ¿Los informes de los Órganos de Fiscalización Superior utilizan un lenguaje basado en los instrumentos internacionales de derechos humanos?
- ¿Las evaluaciones de los Órganos de Fiscalización Superior toman como criterios de primera importancia los estándares establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos?
- ¿La legislación contempla mecanismos para que las y los ciudadanos recomienden auditorías específicas sobre procesos que consideren irregulares?
- ¿Las y los ciudadanos utilizan los informes de los Órganos de Fiscalización Superior para fortalecer la exigibilidad de los derechos humanos?

CUADRO 4. LA RELACIÓN ENTRE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO CUANDO SE HABLA DE PRESUPUESTO⁴

“En distintos países del mundo, cada vez con mayor frecuencia, se han llevado a cabo diversas iniciativas para incluir la perspectiva de género en el diseño, la formulación y la programación de las actividades gubernamentales. Una iniciativa específica ha sido el desarrollo de análisis y la inclusión de criterios de género en los presupuestos públicos.”⁵

“Existe un amplio abanico de términos que dan nombre a este tipo de presupuestos: *presupuestos sensibles al género, presupuestos de mujeres, presupuestos de género*. Todos ellos se refieren al proceso o conjunto de instrumentos a través de los cuales [se analiza] el impacto diferenciado que tienen los presupuestos de los gobiernos sobre hombres y mujeres.”⁶

“La primera iniciativa de presupuestos sensibles al género (que tuvo lugar en Australia) data de los años ochenta; a partir de ahí se han ido extendiendo por el mundo, llegando a cerca de 40 países en todos los continentes.”⁷

“Hacer un análisis con perspectiva de género implica identificar y atender las necesidades de hombres y mujeres de manera diferenciada, reconociendo las desigualdades subyacentes. Por ello, es necesario visibilizar que las mujeres se encuentran en una posición de desventaja, tanto social como económica, lo que tiene implicaciones para su efectivo acceso y posibilidades de beneficiarse de políticas, programas y proyectos gubernamentales neutrales.”⁸

La perspectiva de género incluso va más allá y no sólo intenta identificar las necesidades diferenciadas entre hombres y mujeres, sino que procura evidenciar que las propias mujeres tienen necesidades específicas: no es lo mismo construir políticas públicas dirigidas a mujeres que viven en zonas de alta marginalidad de la Delegación Iztapalapa, que hacerlo para mujeres que habitan en espacios rurales del estado de Oaxaca. La elaboración de presupuestos con perspectiva de género necesita también, de manera previa, la formulación de políticas públicas bajo el mismo enfoque de igualdad y equidad.

Lo que buscan las iniciativas de presupuestos sensibles al género es:

- “determinar si el gasto público obstruye o promueve la igualdad de género y si los compromisos gubernamentales por la equidad se traducen en compromisos monetarios,
- examinar la posibilidad de reorganizar las prioridades de los recursos públicos hacia patrones más equitativos y eficientes de recolección de ingresos y uso de recursos, y
- determinar cómo las asignaciones presupuestales afectan las oportunidades sociales y económicas de hombres y mujeres”.⁹

Recientemente se han generado diversas reflexiones, tanto teóricas como prácticas, acerca de los enfoques y las herramientas que suelen emplearse para incorporar la perspectiva de derechos humanos y la de género en las diversas actividades gubernamentales. El debate se centra en que la primera no subsuma a la segunda y viceversa; es decir, tener presente que la inclusión de la perspectiva de derechos humanos debe cuidar no dejar de ver las necesidades de género y que la inserción de la perspectiva de género no limite la incursión del enfoque integral de derechos humanos en el quehacer público.

Los procesos para adoptar y hacer transversales la perspectiva de género y la de derechos humanos en las políticas públicas y en los presupuestos se refuerzan y complementan mutuamente, ya que su “objetivo común y último es el disfrute universal de todos los derechos humanos bajo condiciones de igualdad entre hombres y mujeres. Así, la meta de un proceso de transversalización de la perspectiva de derechos humanos y la de género [en los presupuestos] es que éstos estén diseñados tomando en cuenta los estándares internacionales, regionales y nacionales de derechos humanos, incluyendo los derechos de las mujeres y de otros grupos en situación de discriminación y/o exclusión”.¹⁰

En el terreno de “lo práctico” resulta fundamental trabajar para que todas las herramientas (ya sean formatos, reportes, formularios, informes, etcétera) puedan homologarse lo más posible para transitar de forma conjunta hacia un mismo fin: el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos y la erradicación de la desigualdad entre mujeres y hombres. Mientras más cercanamente se diseñen y orienten estas dos perspectivas al interior de las instancias gubernamentales, más sencilla será su adopción práctica por parte de las servidoras y los servidores públicos.

4 Este cuadro se encuentra dirigido principalmente a las y los servidores públicos que colaboran en entidades o dependencias que ya han puesto en marcha algunos procesos relacionados con la incorporación de la perspectiva de género. La intención es vincular procesos que se fortalecen mutuamente.

5 Hofbauer, Helena y Vinay, Claudia, *Presupuestos sensibles al género: herramientas metodológicas*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2002, p. 4.

6 EMAKUNDE/Instituto Vasco de la Mujer, *Presupuestos públicos en clave de género*, p. 92.

7 Zebadúa, Verónica, *Presupuestos sensibles al género: la experiencia mexicana*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2002, p. 7.

8 UNIFEM, *Presupuestos sensibles al género. Conceptos y elementos básicos*, México, 2006, p. 12.

9 Zebadúa, Verónica, Op. Cit., p. 6.

10 *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, Op. Cit., pp. 96-100.

5. Programar con perspectiva de derechos humanos: la experiencia práctica del Gobierno del Distrito Federal

El presente capítulo busca presentar el proceso de elaboración de programas y las implicaciones que tiene en la programación con perspectiva de derechos humanos. Hemos optado por presentar uno de los pocos casos en los que se ha iniciado formalmente un proceso de este tipo: el del Gobierno del Distrito Federal (GDF). Si bien es cierto que esta decisión produce limitaciones de alcance para el capítulo, también proporciona ventajas considerables, ya que ofrece un panorama claro sobre posibles vías para introducir la programación con perspectiva de derechos humanos en entornos administrativos complejos, además de que presenta ejercicios prácticos que pueden facilitar la comprensión del proceso y su posibilidad de adaptación a diferentes contextos administrativos.

Es preciso mencionar que el Distrito Federal (DF) tiene dos características adicionales que precisaron el acercamiento que realizamos en este capítulo: por un lado, una programación-presupuestación basada en resultados y, por el otro, un Programa de Derechos Humanos (PDHDF) que se desagrega en nueve estrategias transversales y 2,412 líneas de acción puntua-

les. El enfoque de orientación a resultados es un modelo que ha cobrado fuerza en América Latina (tanto a nivel nacional como sub-nacional) en los últimos diez años, impulsado principalmente por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Con estos antecedentes como punto de partida, la metodología de este capítulo se basa en la utilización de la MML, herramienta de planeación y programación frecuentemente usada en los procesos de elaboración de programas y presupuestos basados en Resultados.

Sobre el PDHDF, la intención no es buscar la adaptación mecánica de sus Líneas de Acción (LA) en otros contextos; éstas fueron elaboradas por personas expertas en las condiciones predominantes en la Ciudad de México. Su presencia en este capítulo se utiliza, sobre todo, para resaltar el hecho de que la incorporación de la perspectiva de derechos humanos a los procesos de programación requiere de la desagregación de los elementos/acciones/objetivos que son necesarios llevar a cabo para alcanzar el cabal cumplimiento de los derechos humanos en un territorio determinado.

CUADRO 5 : EL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

Desarrollado a partir del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal (DDHDF) y elaborado gracias a un ejercicio participativo sin precedentes a nivel local, en el que contribuyeron organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, los órganos de gobierno locales, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y la OACNUDH en México, se publicó en el año 2009, el PDHDF.

Se trata de una herramienta que recopila una serie de acciones encaminadas a superar los obstáculos que impiden el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en el DF. Además, propone una serie de estrategias transversales aplicables a todos los órganos, entidades y dependencias públicas, y sienta las bases para establecer una política de Estado en materia de derechos humanos porque está dirigida a los tres órganos de gobierno local (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como a los organismos públicos autónomos. Contiene 2,412 líneas de acción, cada una tiene asignados responsables y plazos de cumplimiento específicos. Dicho programa se encuentra organizado en cuatro núcleos problemáticos, mismo que abarcan 25 capítulos en total: 15 de derechos humanos y diez de grupos de población en situación de discriminación y/o exclusión.

Con base en un acuerdo emitido por el Jefe de Gobierno del DF en agosto de 2009, el PDHDF se estableció como obligatorio para las entidades y dependencias de la Administración Pública local centralizada, desconcentrada y paraestatal. De forma adicional se dispuso que las dependencias y entidades integraran en sus anteproyectos de presupuesto de egresos, los recursos para el eficaz cumplimiento de los objetivos y metas del PDHDF en el marco de la programación del gasto público y de las disposiciones aplicables, y sujetándose a las asignaciones del presupuesto autorizado (Gaceta Oficial del DF, 26 de agosto, 2009). Lo anterior fue fortalecido en el Reglamento de la Ley de presupuesto y gasto eficiente del DF, cuyo artículo 52 dispone que la realización de los anteproyectos de presupuesto deban considerar las líneas de acción del PDHDF (texto modificado el 08 marzo de 2010).

Para el año fiscal 2011, todas las LA del PDHDF correspondientes al GDF deberán ser incorporadas en el Proyecto de Presupuesto del Distrito Federal.

CUADRO 6: EL SISTEMA DE PROGRAMACIÓN BASADA EN RESULTADOS EN EL DISTRITO FEDERAL

El *Manual de Programación y Presupuestación 2009* del GDF define la presupuestación por resultados como “[la que] se basa en la total orientación de la acción del gobierno hacia los resultados que la ciudadanía espera obtener y no en los insumos o en las acciones que las y los servidores públicos necesitan o realizan cotidianamente para cumplir sus obligaciones”. Durante 2008 se llevaron a cabo los primeros pasos de la implementación de la metodología basada en resultados, a saber:

1. Generación de una nueva clave presupuestaria (NCP) con nuevas categorías que definen la Nueva Estructura por Resultados (NER).
La NCP respondió a la necesidad de ordenar las categorías que conformaban la clave presupuestal para facilitar su manejo, identificación y reflejar la NER.
2. Reemplazo de la Estructura Programática por la NER.
Se cambió de la estructura por programas a una por resultados (NER), que introdujo las categorías de Resultado, Subresultado y Actividad Institucional. Estos elementos se definen así:
“Resultado: Es la expresión de los fines que una dependencia o entidad pretende conseguir en un tiempo determinado. [...]
Subresultado: Es un subconjunto de los resultados que revisten las mismas características y tienen la finalidad de producir servicios y productos a través de diversas actividades institucionales con objetivos y metas específicas. [...]
Actividad Institucional (AI) entendida como programa: Conjunto de acciones orientadas a la consecución de un mismo objetivo que cuentan con procesos de gestión entrelazados entre sí.”
3. Uso de los Marcos de Política Pública.
Por último, el uso del Marco de Política Pública es el desglose de cada AI. Su objetivo principal “es conocer el detalle de las acciones que lleva a cabo cada Unidad Responsable en el marco de sus AI, además de contribuir a una correcta vinculación entre las fases de planeación, programación y presupuestación”. Sus principales elementos son:
 - A. Área operativa de la Actividad Institucional
 - B. Fin
 - C. Propósito
 - D. Diagnóstico
 - E. Componentes

Secretaría de Finanzas, *Manual De Programación–Presupuestación para la formulación del anteproyecto del presupuesto de egresos 2009, 2009.*

Para facilitar la asimilación de conceptos, a lo largo del capítulo se sigue un procedimiento que incluye tres pasos: breve explicación teórica/metodológica, presentación de ejemplos prácticos y, finalmente, ejercicios basados en casos reales.

El capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera se desarrolla la metodología de la MML y se proponen ejercicios que permitirán a servidoras y servidores públicos un acercamiento claro y sencillo con los elementos que la integran. En la segunda, se presentan las clasificaciones que se pueden hacer de las LA del PDHDF a partir de diferentes criterios.

El objetivo de esta sección es presentar los diferentes criterios para la categorización de las LA del PDHDF. En la tercera sección se ofrecerán ejemplos y ejercicios que facilitan la introducción de las LA en los Marcos de Política Pública (MPP), instrumentos clave de la programación anual en este gobierno. Esto se hace aprovechando que la base teórica de los Marcos es la MML. Por último, en la cuarta sección se presenta el modelo simplificado de desempeño GESOC para explicar cómo diferentes tipos de indicadores miden aspectos diversos de la incorporación de la perspectiva de derechos humanos.

Programación basada en resultados

El enfoque de presupuestos basados en resultados se concibe como un conjunto de mecanismos mediante los cuales es posible establecer una relación (directa o indirecta) entre las decisiones y asignaciones del gasto público y una serie de resultados medibles. Se trata de un mecanismo que vincula la gestión del des-

empeño y la asignación de recursos financieros, con el objetivo de trascender las limitaciones de los presupuestos tradicionales que enfatizaban el control de procesos e insumos, por un enfoque que privilegie la generación de valor público.

Los programas públicos y sus objetivos

Un programa público se identifica como un conjunto de actividades en el que ciertos insumos se transforman en productos, a través de una serie de procesos, que buscan generar resultados y, en el largo plazo, impactos positivos en la población. Así, para alcanzar un objetivo, el gobierno asigna *insumos* (financieros, humanos, información) a una agencia (entidad o dependencia), los cuales son *procesados* a través de un conjunto de actividades que derivan en *productos*. A corto (*resultados*), mediano y largo plazos (*impactos*) será posible observar efectos (positivos o negativos) sobre un problema público particular. La óptima interrelación y alineación entre estos o algunos de estos elementos se convierten en los objetivos que persigue la gestión del desempeño:

- Economía en la adquisición de los insumos
- Eficiencia en el uso de los insumos para producir los resultados deseados
- Efectividad: logro de los resultados e impactos deseados en función del objetivo prescrito
- Costo-efectividad: la relación existente entre los insumos consumidos y los impactos alcanzados.

Este ciclo se puede resumir en el siguiente esquema:

Figura 1. Modelo simplificado de desempeño



Fuente: Elaboración propia con base en Talbot (1999) y Bouckear y Halligan (2008)

La MML

La MML es una herramienta de programación y planeación que sirve para alinear los objetivos y alcances de los programas públicos. Mediante ésta, se organizan los elementos que componen el modelo simplificado de desempeño, descritos un poco más arriba, e incluye los elementos correspondientes al diseño del programa, su implementación, monitoreo y evaluación. Una MML funciona con base en dos lógicas, la vertical y la horizontal. La primera se identifica como *resumen narrativo* y presenta la lógica causal que vincula los objetivos del programa. Se compone de cuatro elementos: Actividades, Componentes, Propósito y Fin.

Bajo esta lógica, la MML se lee de abajo hacia arriba, y sus elementos se definen de la siguiente forma:

- **Actividades:** tareas o acciones clave requeridas para producir cada uno de los componentes que busca el programa.

- **Componentes:** describen las estrategias y productos de intervención del programa.
- **Propósito:** describe el resultado deseado por el programa y cómo cambiarán la situación sus productos.
- **Fin:** es el objetivo más amplio al que contribuye el programa (impacto). Establece cómo el programa ayuda a la solución de determinado problema público.

Por su parte, la lógica horizontal se compone de tres columnas y presenta una descripción de la forma en la que se puede medir el nivel de logro de los resultados esperados en cada uno de los niveles de objetivos (Actividades, Componentes, Propósito y Fin). Se compone de tres elementos:

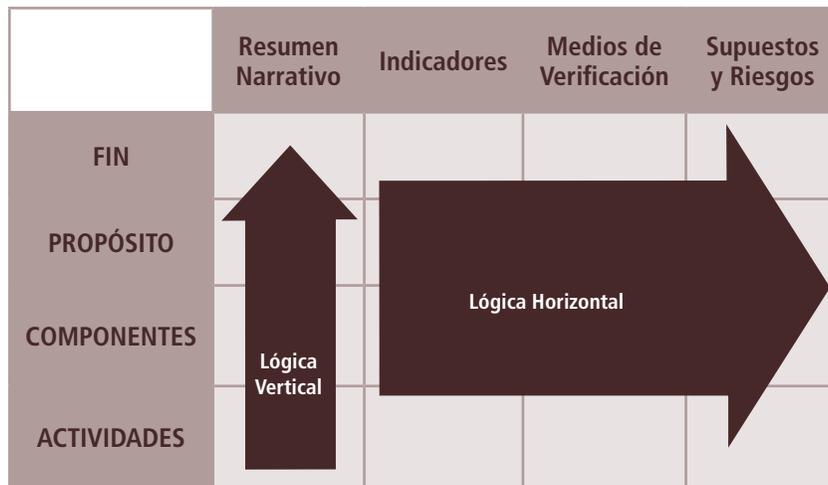
- **Indicadores:** miden el desempeño del programa y son clave para efectuar un correcto seguimiento del cumplimiento de los objetivos en cada nivel.

- **Medios de Verificación:** en esta columna se identifica la fuente de la información para elaborar los indicadores de desempeño en cada nivel.
- **Supuestos y Riesgos:** son aquellas condiciones que se encuentran fuera del control

del programa, aunque de su presencia o ausencia depende el logro de los objetivos del mismo.

En la Figura 2 se presenta una MML, así como la forma en la que debe leerse.

Figura 2. Componentes de la MML



Ejemplo y ejercicios

A continuación se presenta el ejemplo de una MML en la que es posible observar la interacción de las lógicas horizontal y vertical.

	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos y Riesgos
FIN	Más y mejores estudiantes matriculados, preparados y graduados de escuelas secundarias.	1.1 Incrementos en la tasa de transición de primaria a secundaria de 27% en el ciclo '94-'95, a 37% para el '99-'00 y de 45% para el '05. 1.2 Incremento en el porcentaje de graduados de secundaria de 45% en el ciclo '94-'95', a 65% para '05. 1.3 Incremento en la proporción de mujeres matriculadas de 22% en el ciclo '94-'95, a 45% para el '05.	Encuestas Educativas independientes a nivel nacional. Encuestas Educativas independientes a nivel nacional. Encuestas Educativas independientes a nivel nacional.	El interés por seguir estudiando se mantiene.

	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos y Riesgos
PROPÓSITO	<p>1. Más y mejores estudiantes preparados y graduados de primarias y con mayor equidad de género.</p>	<p>Matricular 8,000 nuevos estudiantes de las diez regiones con menor matriculación en primaria, donde al menos 40% serán mujeres para el ciclo escolar '01.</p> <p>Incremento en el porcentaje de estudiantes que logran el puntaje mínimo requerido en pruebas estandarizadas de 35% en el ciclo '94-'95, a 52% para el '01.</p>	<p>Encuestas Educativas independientes a nivel nacional</p> <p>Encuestas Educativas independientes a nivel nacional</p>	<p>Los estudiantes tienen el apoyo familiar para ingresar a la escuela secundaria y continuar con su educación.</p> <p>Las escuelas secundarias tienen la capacidad suficiente para atender a una creciente demanda.</p>
COMPONENTES	<p>1. Un nuevo y mejorado plan de estudios es implementado en las aulas.</p> <p>2. Nuevos métodos de enseñanza son utilizados en las aulas.</p>	<p>1.1 85% de las escuelas que han recibido el nuevo material lo utilizan dentro de los primeros dos meses después de su entrega.</p> <p>1.2 Los nuevos libros de texto contienen los criterios profesionales del nuevo material pedagógico.</p> <p>2.1 Al menos 80% de los profesores que asisten a las capacitaciones aplican los nuevos métodos de enseñanza dentro de los primeros dos meses de haber finalizado el curso.</p> <p>2.2 3,500 profesores y 220 directores aprueban el nivel requerido de sus evaluaciones correspondientes.</p>	<p>1.1 Ejemplos y ejercicios de cómo utilizar el nuevo material.</p> <p>1.2 Evaluación de la calidad del nuevo material y libros de texto.</p> <p>2.1 Auditorías a las aulas.</p> <p>2.2 Documentación de las capacitaciones y puntajes.</p>	<p>Los profesores apoyan y adoptan el actualizado y mejorado plan de estudios, materiales pedagógicos y métodos de enseñanza.</p> <p>Los estudiantes están bien alimentados antes de asistir a la escuela.</p> <p>Los estudiantes tienen el apoyo de sus familias para continuar con sus estudios de primaria.</p> <p>Los directivos y profesores aplican las habilidades desarrolladas en los programas.</p>
ACTIVIDADES	<p>1. Revisión del plan de estudios</p> <p>1.1. Incorporar nuevos elementos al plan de estudios de la primaria requeridos en el de secundaria.</p> <p>1.2. Desarrollar un nuevo material pedagógico que sustente el nuevo plan de estudios.</p> <p>1.3. Proveer de 521,000 libros de texto a estudiantes.</p> <p>2. Capacitación a los profesores</p> <p>2.1. Desarrollar nuevos cursos y métodos de enseñanza.</p> <p>2.2. Capacitar a 3,500 profesores y 220 directores.</p> <p>2.3. Proveer del material necesario para que los profesores apliquen los nuevos métodos de enseñanza.</p>	<p>Revisión de nuevo plan de estudios: 10 millones de pesos (mdp)</p> <p>Capacitación a profesores: 15 mdp.</p>	<p>Reportes de monitoreo.</p> <p>Reportes de cumplimiento.</p> <p>Reportes financieros.</p>	<p>Contexto político estable.</p> <p>El sistema de incentivos es atractivo, de tal suerte que los profesores adoptan y aplican el nuevo sistema.</p>

Clasificación de las Líneas de Acción

De acuerdo con la estructura del PDHDF, las 2,412 LA ahí incluidas se clasifican por: derechos, grupos de población y/o en los órganos de gobierno responsables de su implementación. Si bien estas clasificaciones son importantes, la incorporación de las LA a los procesos de programación-presupuestación requiere de dos clasificaciones adicionales: 1) el tipo de acciones/productos que requiere el cabal cumplimiento de la acción, y 2) el momento de la MML en que se inserta.

Sobre los tipos de acción, se ofrece como propuesta la desarrollada por el Equipo Técnico Operativo del Mecanismo de Evaluación y Seguimiento del PDHDF que contiene 16 categorías. El objetivo de esta propuesta no es ofrecer un listado único de los posibles tipos de acción, sino presentar un primer acercamiento que

puede ser complementado o adecuado conforme a las necesidades de cada caso. Sobre el momento en el que las LA inciden en la MML, frecuentemente es complicado ubicarlas solamente como actividades de un programa, de acuerdo con la definición desarrollada un poco más arriba. Así pues, es posible que las LA se refieran a procesos o productos (componentes) o resultados e impactos (propósito o fin). Por tanto, es necesario desarrollar en servidoras y servidores públicos las capacidades necesarias para identificar la naturaleza de la línea y asegurar una clasificación lo más precisa posible.

Categorización de las Líneas de Acción

Las 16 categorías de las LA por tipos de acción se presentan a continuación:

Acción concurrente	Definición
1. Acciones afirmativas	Medidas compensatorias específicas en beneficio de grupos de población vulnerables como las mujeres, las y los niños, las personas adultas mayores o las personas con discapacidad.
2. Ampliación de servicios	Se refiere a acciones que o bien se están realizando ya, pero requieren un mayor número de actividades, o no se están llevando a cabo y son necesarias para dar cumplimiento a determinada LA.
3. Armonización y reformas	Se refiere a medidas de cambio, adecuación o actualización de la normatividad aplicable vigente.
4. Capacitación y sensibilización con enfoque de derechos humanos	Se refiere a acciones para informar, capacitar y sensibilizar, sobre todo, a servidoras y servidores públicos, pero también a la ciudadanía en general, para que incorporen la perspectiva de derechos humanos en sus actividades cotidianas.
5. Coordinación interinstitucional e intersectorial	Acciones que implican la participación de diversas instancias, por lo que el trabajo coordinado, interinstitucional e intersectorial, es una condición necesaria.
6. Diagnósticos, estudios e investigaciones	Acciones que implican la realización de análisis, diagnósticos, revisiones documentales, estudios e investigaciones para la implementación de las LA.
7. Difusión	Acciones de difusión de información que buscan fomentar el respeto, protección, promoción y, en su caso, reparación debido a una previa vulneración de los derechos humanos.
8. Educación para los derechos humanos en el ámbito educativo	Acciones que buscan fortalecer, dar continuidad, actualizar y difundir el tema de los derechos humanos a partir de la esfera educativa.

Acción concurrente	Definición
9. Infraestructura	Se refiere a acciones que buscan identificar y eliminar los obstáculos o barreras que en el entorno vulneran los derechos humanos de las personas.
10. Normatividad interna	Acciones que implican una revisión de la estructura y contenidos normativos de las distintas dependencias de la Administración Pública centralizada del df y, en su caso, su actualización.
11. Participación ciudadana, civil y academia	Se refiere a la realización de actividades conjuntas entre la autoridad, la ciudadanía y la academia que permitan establecer estrategias de supervisión, regulación y protección de los derechos humanos.
12. Políticas públicas integrales	Creación de nuevas políticas públicas que incorporen desde un inicio la perspectiva de derechos humanos, o, bien, la modificación, desde una perspectiva de derechos humanos, de mecanismos y procedimientos que se llevan a cabo en la actualidad y que deben ser revisados.
13. Prevención	Acciones que permiten la oportuna intervención para reducir al máximo la aparición de nuevas barreras que vulneren los derechos humanos de las personas.
14. Protocolo de atención	Acciones de definición y elaboración de protocolos de actuación basados en estándares con los elementos mínimos de protección a los derechos humanos.
15. Recursos y presupuesto	Acciones que permiten el establecimiento de asignaciones presupuestales que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos de las personas.
16. Sistemas de información	Acciones orientadas a la generación y sistematización de información.

Con respecto a la categorización por el sitio que ocupa la LA en la MML, encontramos la siguiente categorización:

Sitio en la MML	Definición
Fin	Se refiere a aquellas LA que se caracterizan por el cumplimiento de un objetivo de largo alcance o impacto.
Propósito	Se refiere a aquellas LA que se caracterizan por el cumplimiento de un objetivo de mediano alcance.
Componente	Se refiere a aquellas LA que implican la entrega de productos/servicios como resultado de las actividades.
Actividad	Se refiere a aquellas que representan acciones dentro de un programa/política las cuales deben llevarse a cabo para lograr los distintos productos planteados. En este componente también se incluyen las que se refieren a las características o propiedades de servicios o productos determinados.

Con respecto a este último criterio de clasificación es preciso añadir que, debido a que las LA difícilmente están elaboradas teniendo en mente la metodología de la MML, no siempre concorderán con exactitud y es posible que estén en más de un sitio de la matriz; es decir, pueden ser fin al mismo tiempo que propósitos, componentes o actividades.

Ejemplos y ejercicios

A continuación se presentan algunas LA a partir de las propuestas de categorización por tipo de acción y por momento en la MML, descritas

anteriormente. Las primeras cinco corresponden a ejemplos en los cuales es posible observar todos los elementos de la propuesta: LA, derecho humano al que corresponde, tipo de acción, así como el sitio que ocupa en la MML. Posteriormente se presentan ejercicios en los que se deberá indicar el tipo de acción a que dicha LA hace referencia, así como el sitio que ocupa en la MML. Escriba una “A” si la LA corresponde a una Actividad, una “C” si corresponde a un Componente, una “P” si se trata de un Propósito y una “F” si es un Fin. Recuerde que es posible que una LA pueda ocupar más de un sitio en la matriz.

#	LA	Derecho	Acciones Concurrentes	MML	MML 2
5	Revisar (y en su caso modificar) que los requisitos legales para emplear a personas en todos los entes públicos del DF no contengan criterios discriminatorios, de conformidad con los artículos 5° y 6° de la LPEDDF, y presentar el análisis y resultado al COPRED.	Derecho a la igualdad y a la no discriminación.	Normatividad interna.	A	
398	Realizar una revisión exhaustiva del marco legal del DF, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil y especialistas en el tema, a fin de identificar carencias que impidan asegurar la protección y garantía del derecho a la alimentación adecuada de las y los internos.	Derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reclusión.	Diagnósticos, estudios, investigaciones.	F	
458	Realizar un censo de las personas reclusas con sentencia ejecutoriada, que permita identificar su lugar habitual de residencia y origen, así como el de sus familiares o personas que los visitan, para que se elaboren y suscriban los convenios de colaboración necesarios para lograr su traslado a penales más convenientes para este efecto.	Derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reclusión.	Diagnósticos, estudios, investigaciones.	C	A
549	Diseñar e implementar campañas de información sobre la relación entre consumo, medio ambiente y uso doméstico de nuevas tecnologías, que incluyan los efectos nocivos sobre la salud del no cuidado ambiental y del consumo irresponsable.	Derecho a un medio ambiente sano.			

#	LA	Derecho	Acciones Concurrentes	MML	MML 2
926	Fortalecer los programas de formación y recuperación de espacios públicos por medio de mayor asignación presupuestal para ampliar cobertura y actividades.	Derecho a una vivienda adecuada.			
1292	Diseñar un mecanismo de supervisión de la aplicación del Manual de Procedimientos para la Referencia y Contrareferencia de Derecho-Habientes o Usuarios vigente y de los demás lineamientos que determinen el procedimiento de referencia de pacientes a otras instituciones hospitalarias.	Derecho a la salud.			
1667	Realizar en coordinación con las osc y personal académico, expertas/os en el tema, un análisis de la ljdkf para fundamentar e implementar las reformas necesarias a fin de que el Injuve sea la instancia rectora y coordinadora de la política pública juvenil.	Derechos de las y los jóvenes.			

Incorporación de las Líneas de Acción a los Marcos de Política Pública

En las dos secciones anteriores se presentaron los elementos que permiten desarrollar habilidades y competencias para elaborar una MML, así como para la categorización de las LA en función de los dos criterios estudiados. En el presente apartado, el objetivo será unir ambos elementos para mostrar la manera en que las LA del PDHDF se incorporan en los procesos de programación-presupuestación de las dependencias del GDF, en particular en los MPP, documentos clave para la programación anual del órgano ejecutivo local.

Así, el objetivo de esta sección es mostrar cómo los MPP utilizados en el GDF son también MML que poseen los mismos elementos, pero

que se encuentran organizados de forma distinta; y que la correcta incorporación de las LA depende, en buena medida, de su adecuada categorización, de acuerdo con su momento en la MML.

Los Marcos de Política Pública como MML

En la siguiente figura se presenta un MPP del Anteproyecto Presupuestal 2011, en el cual se muestra la ubicación de los elementos de la MML: fin, propósito, componente y actividad. Como se puede observar, se trata de los mismos elementos que integran una MML, siendo su ubicación la diferencia más relevante.

Componentes de la MML en el Marco de Política Pública

2. MARCO DE POLÍTICA PÚBLICA

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
ANTEPROYECTO DE EGRESOS 2010
2. MARCO DE POLÍTICA PÚBLICA

Área operativa de la Actividad Institucional

Localización en la Estructura Programática

R	
SR	
AI	

Si la unidad de medida es persona, especificar desagregación

Grupo de atención					
	Infancia	Jóvenes	Adultos	Adultos Mayores	Población General
	0-12	15-20	20-65	más de 65	Total
Mujeres					
Hombres					
Total					

Si la Actividad está vinculada al Programa de Derechos Humanos, entonces marcar

Si	SS	UR	Unidad Ejecutora
----	----	----	------------------

UM	Meta Física	Importe Total
		\$

Otros Grupos de Atención

	Pueblos Indígenas
	Lesbianas, gays, transsexuales
	Personas con discapacidad
	Personas migrantes o refugiadas
	Población callejera

Objetivos

FIN

PROPÓSITO

PROPÓSITO DE GÉNERO

Diagnóstico

PROBLEMÁTICA GENERAL

PROBLEMÁTICA GÉNERO

Componentes

Acciones	Número de Línea de Acción	Nombre y/o línea de acción	Descripción y Conectividad con Propósito
GENERALES			
DH			
IGUALDAD SUSTANTIVA Y NO DISCRIMINACIÓN			

Incorporación de las Líneas de Acción a los Marcos de Política Pública

En la Figura 5 se muestra un ejemplo de un MPP del Anteproyecto 2011 con la incorporación de una la del PDHDF, así como los cambios que esto generó. Para realizar la incorporación de las la del pdhdf se hará uso exclusivamente de la parte de componentes, ya que si bien los MPP son simi-

lares en estructura a una MML, actualmente no es posible hacer cambios en las demás secciones de la estructura del MPP. Si bien con esta restricción se facilita su incorporación y seguimiento, cabe esperar que en el futuro se puedan hacer modificaciones en otras secciones de los MPP.

Ejemplo de MMP con AIS Incorporadas

En estas secciones se realizan las modificaciones o se introducen las nuevas acciones que surgen de la incorporación de las LAs.

En esta sección se introducen los números y texto íntegro de las LAs que se han incluido en el MPP.

En esta sección se incluirá una breve justificación de las LAs en la AI y explicación de los ajustes y cambios.

Localización en la Estructura Programática			
R		El Sistema de Saneamiento funciona eficientemente	
SR		La cantidad de agua tratada en la Ciudad de México aumenta	
AI		Operación del Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales	

FIN	Operar, mantener e incrementar la Infraestructura hidráulica de tratamiento de aguas residuales de la ciudad de México, para su aprovechamiento.		
PROPÓSITO	Operación y distribución del suministro de Agua Potable a la Ciudad de México.		
UM	SERVICIO		

Componentes			
Acciones	Número de Línea de Acción	Nombre y/o Línea de acción	Descripción y Conectividad con Propósito
Generales		1 Operación de la Infraestructura 2 Mantener y conservar las plantas de tratamiento y rehúso de aguas residuales e instalaciones complementarias. 3 <u>Estudio de desarrollo de infraestructura para la distribución de agua tratada</u>	Llevar a cabo las actividades que permitan la operación óptima de la infraestructura para brindar el mejor servicio de Agua Potable. Plantas de tratamiento Llevar a cabo las acciones de mantenimiento y equipamiento a instalaciones civiles con el fin de conservar y proporcionar el servicio continuo de agua tratada a la población de la Ciudad de México. Equipo y Mantenimiento
DDHH	662	<u>662. Hacer un estudio para desarrollar la infraestructura necesaria para la producción y distribución del agua tratada, e incentivar su comercialización sobre todo en actividades donde pueda ser cambiada por el actual uso de agua potable.</u>	<u>La línea de acción 662 incorporada a esta actividad institucional, simplemente agrega una acción más (estudio de desarrollo de infraestructura), aunque también incide en el Propósito al generar evidencia sobre mejores formas para la utilización de agua tratada y optimizar la distribución de Agua Potable.</u>

En el campo del “Nombre y/o LA” correspondiente a las Acciones Generales, éstas son entendidas como aquellas tareas que utilizan sobre todo insumos relacionados con servicios personales, transferencias o ayudas. En esta sección se incluyen todas las Acciones que se realicen en el marco de la actividad institucional, incluyendo las nuevas acciones que se derivan de las LA del PDHDF. En el siguiente campo, “Descripción y Conectividad con Propósito”, se incluye la descripción pormenorizada de la Acción, así como su conectividad con el propósito descrito en el MPP.

En el campo de “Número de LA”, correspondiente a las Acciones de Derechos Humanos, se debe incluir el número de la(s) LA del PDHDF

que fueron incorporadas al MPP. En el siguiente campo, “Nombre y/o LA”, se debe incluir el texto íntegro de la(s) LA del PDHDF incorporadas y que modifican y/o agregan Acciones Generales. Esta sección tiene por objetivo facilitar el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de las LA del PDHDF. Finalmente, en la sección de “Descripción y Conectividad con Propósito”, se debe explicar la forma en que la incorporación de la(s) LA del PDHDF favorece, complementa o multiplica el logro del Fin y Propósito, además de que debe especificar brevemente la forma en la que la incorporación afecta las Acciones del MPP (modificándolas o creando nuevas). El llenado de estas secciones se puede apreciar de una forma más clara en el siguiente ejemplo.

Ejemplo y ejercicios

Localización en la Estructura Programática	
R	La impunidad en la comisión de delitos se reduce.
SR	Los delitos son denunciados y son perseguidos eficazmente.
AI	Atención e investigación de denuncias ciudadanas por violaciones ambientales y territoriales.

FIN	Procurar el acceso a la justicia ambiental y territorial.
PROPÓSITO	Garantizar la defensa de los derechos ambientales y territoriales de los habitantes del DF.
Unidad de medida / meta física	INVESTIGACIÓN

Componentes			
Acciones		Nombre y/o LA	Descripción y Conectividad con Propósito
Generales	Número de LA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluaciones de carácter estratégico de las acciones que impliquen un alto impacto en materia ambiental y de ordenamiento territorial, propiciando el uso de tecnologías de punta que permita valorar los impactos ambientales. 2. Consulta pública sobre temas ambientales. 3. Acciones educativas para fomentar la denuncia ciudadana sobre contaminación visual. 	<p>Iniciar investigaciones de oficio sobre temas de carácter estratégico que impliquen un alto impacto en materia ambiental y de ordenamiento territorial; atender las denuncias presentadas por la ciudadanía en materia ambiental y del ordenamiento territorial. Emitir resoluciones derivadas del análisis realizado en las investigaciones de oficio o denuncias, emitir recomendaciones a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y del DF derivadas de los resultados de las investigaciones de oficio y denuncias sobre temas de carácter estratégico en materia ambiental y de ordenamiento territorial; Emitir sugerencias a la Asamblea Legislativa y autoridades jurisdiccionales relacionadas con la aplicación y cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y de ordenamiento territorial. En todos los casos se propiciará el uso de tecnologías de punta que permitan valorar los impactos ambientales y favorezcan una mejor emisión de recomendaciones. Tanto la consulta pública como las acciones educativas se vinculan con el propósito al fomentar en la ciudadanía una cultura de la denuncia de delitos ambientales, a partir de los cuales se pueden garantizar de mejor forma los derechos ambientales y territoriales de los habitantes del DF.</p>

Derechos humanos	512, 604, 610.	<p>512. Convocar una consulta pública para analizar el tema de los servicios ambientales desde el punto de vista de un nuevo pacto social, que pueda generar un movimiento de largo aliento en la opinión pública, para que también la sociedad capitalina en su conjunto se haga cargo de la sustentabilidad de la ciudad. 604. Definir y realizar acciones de educación y conciencia ambiental para prevenir la contaminación visual y hacer hincapié sobre el uso de la denuncia ciudadana para posibles casos de contaminación visual. 610. Fomentar y atender las demandas ciudadanas asociadas a molestias generadas por contaminantes atmosféricos tales como ruido, vibraciones y descargas residuales; haciendo uso de tecnología de punta que permita valorar los impactos ambientales y urbanos generados, así como su posible restauración.</p>	<p>Las tres LA de derechos humanos incorporadas a esta actividad institucional se encuentran a nivel de Actividad (acciones) complementarias a realizar y que favorecen un mejor logro del Fin y el Propósito. En particular, las líneas 512 y 605 complementan el componente de esta Actividad Institucional, al proponer también la realización de una consulta pública y de acciones educativas que fomenten la denuncia en temas ambientales.</p>
------------------	----------------	--	--

A continuación se presenta un ejercicio en el cual usted debe incorporar las LA a los MPP, así como realizar los ajustes y adecuaciones necesarias ante dicha incorporación.³⁵

Se recomienda que antes de incorporar las LA a los MPP se clasifique cada una por el tipo de acción concurrente que implica su implementación, así como por el momento en la MML en el que el cumplimiento de la LA incide. De manera adicional, en el portal de GESOC (www.gesoc.org.mx) usted podrá encontrar otros ejercicios para reforzar los conocimientos adquiridos en esta sección.

³⁵ El PDHDF se encuentra disponible para consulta en www.derechoshumanosdf.org.mx

Localización en la Estructura Programática	
R	El gobierno de la ciudad cumple con el derecho a la salud de la población mediante atención médica.
SR	La población no asegurada cuenta con servicios médicos adecuados y oportunos.
AI	Reforzamiento de los Servicios de Salud.

FIN	Garantiza que toda persona tenga derecho a los Servicios de Salud.
PROPÓSITO	Coadyuvar el acceso a la atención médica a personas de bajos recursos a través de la incorporación al Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular).
Unidad de medida / meta física	ACCIÓN

Componentes			
Acciones		Nombre y/o LA	Descripción y Conectividad con Propósito
Generales	Número de LA	1 Afiliación regular 2 Seguro Médico para una Nueva Generación 3 Gastos catastróficos	<p>Incorporación de manera gradual para el acceso a la atención integral de toda la familia y dependientes, para recibirla gratuitamente mediante la afiliación.</p> <p>Con el propósito de facilitar el acceso a la atención médica a la población en situación de vulnerabilidad.</p> <p>Poder atender aquellos casos que por sí solos o por el origen de los mismos, ocasionen un gasto muy elevado a las familias de los afiliados afectados. Se incluyen enfermedades como cuidados intensivos neonatales, cataratas, cáncer cérvico-uterino, cáncer de mama, tratamiento ambulatorio de VIH, cáncer en menores de 18 años.</p> <p>Con el propósito de facilitar el acceso a la atención médica a la población en situación de vulnerabilidad.</p>
Derechos humanos			

LA Derechos humanos 1731	A partir de la generación de información respecto de datos desagregados por edad, sexo, delegación, tipo de enfermedades, causas de muertes y el nivel de acceso a servicios con los que cuenta la población juvenil en el DF, diseñar y monitorear acciones urgentes con enfoque de derechos humanos para el otorgamiento de servicios de salud gratuitos y de calidad de la población juvenil en el DF.
--------------------------	---

Evaluación y seguimiento con perspectiva de derechos humanos

El seguimiento y la evaluación son dos componentes claves de la gestión de políticas y programas públicos. En las siguientes líneas se ofrece un conjunto de definiciones y modelos que, de forma muy básica, permiten configurar los elementos clave de un esquema de evaluación responsable tanto a las características particulares de una política/programa que considera la in-

clusión de la perspectiva de derechos humanos como a las de un contexto político-administrativo como el del GDF que considera un modelo de presupuesto basado en resultados. Dicho esquema se nutre de la experiencia y literatura internacionales, así como en las características particulares de las prácticas programático-presupuestales del GDF.

CUADRO 7: LOS INDICADORES Y SU NOMENCLATURA

Aspectos fundamentales dentro de los procesos de seguimiento y evaluación son los indicadores, ya que son herramientas clave para medir el cumplimiento de metas y objetivos, y evaluar el desempeño de los programas. En este sentido, resulta necesario aclarar que existen distintas nomenclaturas para nombrarlos, dependiendo del enfoque desde donde se les aborde y los procesos y/o productos específicos que deseen medir.

Hasta este punto, lo relacionado con los indicadores se aborda desde el enfoque de “desempeño” (específicamente en los ejercicios presentados sobre la MML) y lo que continuación se presenta será bajo el enfoque de derechos humanos, por lo que es importante especificar a qué nos referimos con cada término, para facilitar su comprensión.

- 1) El “modelo de desempeño” ubica tres tipos de indicadores, relacionados todos con el caso específico del PDHDF:
 - Indicadores de Impacto. Reflejan en última instancia el cierre de brechas de derechos humanos deseadas por el PDHDF.
 - Indicadores de Resultado. Correspondientes a los “Resultados” y “Subresultados” definidos en la estructura programática del GDF que inciden en la consecución de los indicadores de impacto del PDHDF.
 - Indicadores de Gestión. Se refieren a las AI de las distintas dependencias, con AI alineadas a cada Resultado y Subresultado que tiene incidencia sobre los indicadores de impacto.

- 2) En el enfoque de derechos humanos los indicadores se definen como “aquella información concreta sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que puede relacionarse con las normas de derechos humanos; que aborda y refleja problemas y principios de derechos humanos, y que se utiliza para evaluar y vigilar la promoción y la protección de los derechos humanos”.¹¹
 - Indicadores de Resultado. Miden la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos. Se pueden resumir como todas las acciones, políticas, actividades, planes o programas dirigidos al logro de la meta de promover, proteger y garantizar los derechos humanos.
 - Indicadores de Proceso. Miden el impacto real de las intervenciones del Estado. En otras palabras, los logros, individuales y colectivos, que reflejan el grado de realización de un derecho humano en un determinado contexto. Puesto que refleja los efectos acumulados de diversos procesos subyacentes (que pueden ser descritos por uno o más indicadores de proceso), un indicador de resultados suele ser lento y menos sensible a las variaciones transitorias que un indicador de proceso.

11 HRI/MC/2003/

Objetivo y alcance del Esquema de Monitoreo y Evaluación

El objetivo principal de este Esquema es facilitar el seguimiento y la evaluación de los avances mostrados por las políticas y programas públicos de las distintas dependencias gubernamentales para dar cumplimiento al cierre de brechas³⁶ de derechos humanos identificadas, en el caso del DF, en el PDHDF. Para lograr lo anterior, el Esquema debe ofrecer información que permita:

Identificar el conjunto de “Resultados”, “Subresultados”, “Actividades Institucionales” y agentes encargados de las mismas, que contribuyen al cumplimiento (cierre de brecha) de cada derecho o conjunto de derechos identificados en el PDHDF. Esto implica que el Esquema identifique con claridad cuáles programas públicos y cuáles entidades y dependencias están avanzando hacia la implementación de sus

respectivas obligaciones, definidas en el PDHDF. Elaborar los indicadores que permitan valorar la progresión mostrada por el conjunto de políticas (largo plazo) y programas (anuales) del GDF en el cumplimiento (cierre de brechas) de los distintos derechos humanos planteados en el PDHDF. Para ello, el Esquema deberá ofrecer y correlacionar indicadores de resultado³⁷ (relacionados con el cumplimiento de derechos), indicadores de proceso (relacionados con la actividad gubernamental dirigida al cumplimiento de cada derecho) e indicadores de gestión que permitan valorar cómo cada AI contribuye al logro del resultado gubernamental deseado, y que son diseñados concretamente para aquellos objetivos específicos del PDHDF para los que no hubiese un indicador de proceso o de resultado.³⁸

36 *Cierre de brechas*: con esta expresión nos referimos a los avances en la garantía de los derechos a partir de la situación inicial identificada, lo cual no significa que las brechas se cerrarán solamente con las acciones planeadas en los programas de gobierno (que dependen además normalmente de los periodos de la administración, siendo de 6 o 3 años, por ejemplo). La intención de la acción gubernamental será siempre cerrar las brechas entre la realidad y el ideal planteado en la normativa internacional, de tal manera que se garanticen todos los derechos para todas las personas.

37 La formulación y la respectiva construcción de indicadores para monitorear el avance del cumplimiento del PDHDF, así como la terminología establecida (indicadores de proceso y de resultado) se está basando en la Metodología de la OACNUDH, adoptada por los Órganos de Tratados en marzo 2008 y a partir de la fecha promovida como el marco metodológico referente para los Estados en el proceso de elaboración de indicadores para monitorear el cumplimiento de los derechos humanos: OACNUDH, *Informe sobre los Indicadores para Promover y Vigilar el Ejercicio de los Derechos Humanos*, HRI/MC/2008/3

38 PDHDF, p. 1209.

CUADRO 8. EVALUACIÓN Y MONITOREO/SEGUIMIENTO: DOS CONCEPTOS INTERRELACIONADOS

¿Qué significa evaluar?

En términos generales, la evaluación consiste en un ejercicio sistemático y objetivo de valoración del diseño, implementación o resultados de un programa con la finalidad de obtener evidencia orientada a informar la toma de decisiones y la rendición de cuentas sobre el desempeño de dicho programa. La literatura coincide en que existen dos categorías principales de evaluaciones de programas de desarrollo; a saber, la evaluación formativa o diagnóstica, y la sumativa:

- a) **Evaluación Formativa o Diagnóstica.** Se enfoca en los aspectos de diseño e implementación del programa y suele realizarse en las etapas inicial e intermedia del ciclo de vida del programa evaluado, con el fin de identificar sus fortalezas y áreas de oportunidad para, en consecuencia, mejorar su diseño y reorientar su implementación.
- b) **Evaluación Sumativa.** Se enfoca en los efectos o en los impactos alcanzados por el programa (resultados del desempeño) en relación con los objetivos y metas prescritas en su diseño. Suele realizarse una vez que el programa ha alcanzado cierto nivel de continuidad y estabilidad en términos de su implementación. Este tipo de evaluaciones permite conocer, entre otras dimensiones, el valor público que ha agregado un programa (por ejemplo, en términos de los cambios o beneficios que ha traído a las vidas de sus beneficiarios) o su costo-efectividad; es decir, en qué medida los efectos o impactos generados por el programa se alcanzaron a un costo razonable.

CUADRO 8. EVALUACIÓN Y MONITOREO/SEGUIMIENTO: DOS CONCEPTOS INTERRELACIONADOS

¿Qué significa monitorear?

En términos generales, el monitoreo es un ejercicio planificado y sistemático de seguimiento de diversos aspectos de la formulación e implementación de un programa para valorar su progreso en la consecución de los productos, metas o resultados que desea alcanzar. Típicamente, se trata de un ejercicio que realizan los propios agentes implementadores del programa y se utiliza para identificar posibles desvíos en su instrumentación con respecto a lo originalmente programado, por lo que suele centrarse en aspectos como el avance físico-financiero (acciones y presupuesto programado *versus* acciones realizadas y presupuesto ejercido), la cobertura (cobertura programada *versus* cobertura alcanzada), la focalización (proporción de la población beneficiaria que sí forma parte de la población objetivo del programa) y la calidad (estándar previsto de satisfacción *versus* estándar alcanzado), entre otros aspectos.

¿Qué relación tiene la evaluación con el monitoreo?

La evaluación y el monitoreo son dos herramientas de gestión distintas aunque estrechamente vinculadas, complementarias y sinérgicas. El adecuado monitoreo de un programa puede arrojar valiosa información cuantitativa y cualitativa para el diseño de una evaluación e, incluso, descartarla si el progreso de implementación ha resultado altamente deficiente. De la misma forma, una correcta evaluación puede ayudar a decantar y mejorar las estrategias y herramientas de monitoreo.

Dimensiones, temas y niveles de monitoreo del Esquema

El siguiente punto clave para el diseño del Esquema es identificar las dimensiones, temas y niveles de la acción gubernamental en las que resulta necesario enfocar las actividades de monitoreo para alcanzar los objetivos buscados por el PDHDF. De acuerdo con Bouckear y Halligan (2008), la identificación de estos elementos se puede realizar considerando dos dimensiones analíticas: el “alcance” y la “profundidad” del desempeño gubernamental. Mientras que la dimensión de alcance del desempeño se extiende de forma horizontal para identificar y desglosar de forma lineal-causal las interrelaciones de los elementos que explican la obtención de un resultado, la dimensión de profundidad se extiende de forma vertical para identificar los distintos niveles en los que el desempeño puede analizarse y monitorearse en el ámbito gubernamental. Varios autores coinciden al identificar tres niveles de profundidad en el monitoreo: *macro*, *meso* y *micro* (Cunill y Ospina, 2003; Bouckear y Halligan, 2008).

El nivel macro se refiere a planes y políticas sectoriales, el meso a dependencias públicas y sus programas presupuestales, y el micro a unidades administrativas particulares y, en algunos casos, a servidoras y servidores públicos específicos.

Para el caso del Esquema, el concepto de *profundidad de monitoreo*, en sus tres niveles, se puede adoptar como instrumento para visualizar mejor la relación entre los tres niveles de medición (resultados, procesos y gestión) a través de indicadores; así, en el nivel **macro** se ubicarán los indicadores de **resultado** definidos en el PDHDF y que reflejan en última instancia el cierre de brechas de derechos humanos deseadas por el PDHDF. En el nivel **meso**, se ubican los indicadores de **proceso** correspondientes a toda actividad del GDF específicamente dirigida al cumplimiento del PDHDF, que inciden en la consecución de los indicadores de resultado. El nivel **micro** se refiere a los indicadores (por lo regular de **gestión**) de las AI de las distintas

dependencias con AI alineadas a cada Resultado y Subresultado con incidencia sobre los indicadores de impacto definidos para el nivel macro.

Desde la perspectiva del Esquema, el conjunto de logros planteados por el PDHDF (cierre de brechas de derechos humanos) se ubican desde el ámbito del *alcance* en el terreno de los *impactos*, mientras que los esfuerzos realizados anualmente por las distintas dependencias gubernamentales se ubican en los niveles de “Insumos-Procesos-Productos-Resultados”. Los primeros pueden ser evaluados en cortes de mediano y largo plazos (y puede hacerse a

partir de los indicadores de gestión o avance ya incluidos en los marcos de programación del CDF), mientras que los segundos pueden ser monitoreados anualmente (también a través de los tres tipos de indicadores). La Figura 3 integra y esquematiza las dimensiones, temas y niveles de monitoreo en los que se enfocará el Esquema de acuerdo con el análisis realizado anteriormente.

En el siguiente recuadro se precisan las características clave a considerar en el desarrollo e implementación del esquema de seguimiento y evaluación del PDHDF con base en el análisis arriba realizado.

Características clave del Esquema de M y E del PDHDF

RUBRO	NIVEL MACRO: EVALUACIÓN	NIVEL MESO: MONITOREO DE PROCESOS	NIVEL MICRO: MONITOREO DE GESTIÓN
Objetivo	Valorar progreso general en cumplimiento de derechos humanos (cierre de brechas).	Valorar contribución de cada Resultado y Subresultado gubernamental en los impactos deseados por PDHDF	Valorar contribución de cada AI en los resultados e impactos de PDHDF.
Tipo de indicadores	Resultado	Proceso	Gestión
Frecuencia de Informes	Informes trianuales o quinquenales por derecho o conjunto de derechos.	Informe Anual de Resultados y Subresultados alineados a cada derecho	Informes trimestrales de avance de implementación de cada AI.
Acción que conlleva	Valoración general de logro por derecho (evaluación sumativa).	Valoración de la contribución anual de cada Resultado/Subresultado a cada derecho	Seguimiento de implementación operativa.
Principales fuentes de información	Censos, encuestas y evaluaciones realizadas por agentes independientes.	Informes/reportes gubernamentales de la Secretaría de Finanzas.	Informes/reportes gubernamentales de las Unidades Responsables de las AI.
Agente que agrega, sistematiza y analiza la información	Agente especializado comisionado por el Comité Coordinador.	Agente especializado comisionado por el Comité Coordinador.	Comité Coordinador con base en informes de la Secretaría de Finanzas.

Conclusiones

Algunos de los beneficios que colleva la adopción de la perspectiva de derechos humanos en el diseño, implementación y evaluación del presupuesto y las políticas públicas son:³⁹

- *Mejores Resultados y más sostenibles en materia de desarrollo humano y democracia.* Los derechos humanos proporcionan un conjunto de estándares y directrices que, por un lado, son obligaciones internacionales a cargo de los Estados y, por ende, de las y los servidores públicos; por el otro, propician una perspectiva que da contenido a las actividades que los diferentes ámbitos de gobierno ya realizan. Al mismo tiempo, el hecho de que los derechos humanos sean considerados prioridad en las políticas públicas y los presupuestos, dota a los gobiernos de mayor legitimidad frente a sus ciudadanos/as y frente a otros regímenes democráticos.
- *Transparencia y rendición de cuentas.* Una perspectiva basada en los derechos humanos ayuda a formular políticas públicas y presupuestos que determinan claramente qué derechos humanos particulares hay que abordar y priorizar, y vigila que se disponga de las capacidades y los recursos necesarios para llevarlas a cabo. Este enfoque contribu-

ye a que el proceso de formulación de políticas sea más transparente y dé a la población y a las comunidades, mayor capacidad de acción corresponsable para participar en las decisiones públicas.

- *Igualdad y equidad.* Un presupuesto con perspectiva de derechos humanos y género visibiliza los impactos de las políticas públicas y los presupuestos sobre grupos en situación de exclusión y/o discriminación y, adicionalmente, reconoce que ninguna política podrá alcanzar sus metas si los impactos de género específicos no se toman en cuenta en su diseño y presupuestación.
- *Eficiencia y eficacia.* Una política pública y un presupuesto con perspectiva de derechos humanos incentivan una orientación más clara y con mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos; es decir, una mejor focalización del gasto, lo que puede llevar a una redistribución más adecuada del mismo.

La inclusión de la perspectiva de derechos humanos en las actividades ejecutivas del Estado representa un reto para las instituciones públicas, ya que deben emprender diversas actividades y atender múltiples frentes para lograr dicho objetivo. Hacer reales y efectivos los derechos humanos de las personas implica:

³⁹ Retomados de OACNUDH, 2004, Op. cit., pp. 16-18.

- Colocar a los estándares internacionales de derechos humanos como los principales ejes en la elaboración, toma de decisiones e implementación de las políticas públicas, así como la formulación, ejecución y rendición de cuentas de los presupuestos.
- Realizar los procesos de evaluación de las políticas públicas a la luz de lo estipulado por el DIDH.
- Adecuar la normatividad, los procesos de gestión (por ejemplo los protocolos de atención) y las herramientas administrativas que sean necesarias (formatos, formularios, sistemas de información, fichas, etcétera) para que en efecto los estándares internacionales de derechos humanos puedan reflejarse en los resultados públicos (programas, bienes, servicios, etcétera) dirigidos a todas las personas.
- Considerar la participación de la sociedad como un elemento fundamental dentro de la gestión pública, con la finalidad de generar procesos de corresponsabilidad.
- Llevar a cabo todas las medidas necesarias para erradicar los actos de discriminación y/o exclusión emanados de las instancias públicas; por ejemplo, emprender los procesos de sensibilización y formación en materia de derechos humanos que se requieran.
- Colocar la voluntad política necesaria para identificar los obstáculos reales y estructurales que impiden la incursión de la perspectiva de derechos humanos en la gestión pública y contar con la reacción eficaz e inmediata para superar dichos obstáculos.

En América Latina en general, y en México en particular, la especialización y profesionalización en el diseño e implementación de políticas públicas ya es una realidad. La eficiencia, eficacia, economía, productividad y oportunidad son principios que poco a poco se han venido instalando en muchos de los programas de política pública, especialmente de política social. Hasta hace poco tiempo, se consideraba que estos principios implicaban una abierta contradicción en materia de derechos humanos; sin embargo, hoy creemos que podemos encontrar puntos de contacto y formas de integración de los derechos humanos y la gestión administrativa. Mientras que esos principios se mantienen y se establecen los criterios de forma esperados de cualquier política pública, los estándares de derechos humanos dotan de contenido a los programas y presupuestos públicos. Así, tenemos una política pública eficaz y eficiente, pero además contundente, en el cumplimiento de un objetivo común: garantizar el ejercicio de todos los derechos de todas las personas que se encuentran en el territorio nacional.

Bibliografía

Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal, capítulo 8, “Presupuesto público con perspectiva de derechos humanos”, México, Solar Servicios Editoriales, 2008.

Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Artículo 42, Fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Paginas/InfoRelativArt42.aspx>

Fundar, IBP e IHRIP, *Las cuentas de la dignidad. Una guía para utilizar el análisis de presupuestos en la promoción de los derechos humanos*, 2005. Disponible en: http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/pdf/cuentas_de_dignidad.pdf y en www.internationalbudget.org

Hernández Domínguez Claudia, *Accesos a la justicia penal: Una aproximación a los estándares de los derechos humanos y la perspectiva de género*, México, UACM, 2009.

Lasswell, Harold, “Orientación hacia las políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva, ed., *Estudio de las Políticas Públicas*, México, Porrúa, 1992.

Martínez, Juan Carlos, “El gasto público en derechos humanos: ¿más dinero, mayor eficacia?”, en *Pesos y Contrapesos*, Año 2, Número 1, febrero de 2008.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2004.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, , 2006.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Unión Interparlamentaria, “Principios básicos de derechos humanos”, en *Derechos Humanos, Manual para Parlamentarios*, Francia, 2005.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza*, Directriz 4, sobre “Establecimiento de metas, referencias y prioridades”, 2006.

Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky, *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or why its amazing that federal programs work at all*, California, University of California Press, 1979.

Rodríguez Manzo, Graciela, *et. al.*, *Responsabilidad y reparación, un enfoque de derechos humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Fundar, UIA, 2007.

Rossi A., *et al.*, *Políticas públicas y derechos humanos en México*, México, Tecnológico de Monterrey, 2010.

Secretaría de Finanzas, *Manual de Programación-Presupuestación para la formulación del anteproyecto del presupuesto de egresos 2009*, México, 2009.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Parte II, par. 6, “La obligación de cumplir requiere que el Estado adopte las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, legales y de otra índole adecuadas para lograr la plena efectividad de dichos derechos”, Maastricht, 1997.

Organización de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (xxi), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976.

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES DE LOS ÓRGANOS DE LOS TRATADOS

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 3, “La índole de las obligaciones de los Estados parte”.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 9, “Aplicación interna del pacto”.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general N° 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación.

LEGISLACIÓN NACIONAL

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Diario Oficial de la Federación, 20 de enero de 2009.

OBLIGACIONES INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Obligación	Alcance
Respetar	El Estado está obligado a abstenerse de interferir. Entraña la prohibición de ciertos actos de los gobiernos que puedan menoscabar directa o indirectamente el disfrute de los derechos.
Proteger	Exige que los Estados protejan a las personas contra los abusos de los agentes no estatales.
Cumplir	Exige a los Estados la adopción de medidas positivas para garantizar que los derechos humanos puedan ser disfrutados.
Reparar	Exige a los Estados la reivindicación sustantiva, la posibilidad de recurso a una autoridad nacional, sea judicial, administrativa, legislativa o de otra índole en caso de vulneración de un derecho.

Fuente: OACNUDH y Unión Interparlamentaria. *Derechos Humanos, Manual para Parlamentarios*, pp. 11-15.

Obligación	Alcance
Respetar	En el sentido de que las autoridades del deben abstenerse de cometer cualquier tipo de violación directa o indirecta a los derechos humanos.
Proteger	En el sentido de que el Estado debe tomar todas las medidas necesarias para que los particulares no cometan violaciones a los derechos humanos de otras personas.
Garantizar	En el sentido de realizar todas las acciones necesarias para asegurar que todas las personas, sin ningún tipo de distinción, puedan gozar y ejercer sus derechos, sobre todo, cuando se encuentren en situaciones en las que no puedan ejercer por ellas mismas sus derechos.
Promover	En el sentido de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de tal manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos.

Fuente: Propuesta de Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos, México, 2008, p. 22

Obligación	Alcance
Respetar	<p>La Protección a los derechos humanos, en especial a los derechos civiles y políticos reconocidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en las que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal (La expresión <i>leyes</i> en el artículo 30 de la convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, serie A, No. 6, párr. 21).</p>
Garantizar	<p>Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.</p> <p>La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que [...] comparte la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad de, una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.</p> <p>(Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velázquez Rodríguez, sentencia del 29 de julio de 1988, párr. 66 y 167).</p>
Las Obligaciones desprendidas de la Obligación de Garantizar	<ol style="list-style-type: none"> 1. Deber de GARANTIZAR el pleno y libre ejercicio de los derechos y las libertades reconocidos “sin discriminación alguna” 2. Deber de PREVENIR razonablemente las violaciones de los derechos humanos (artículo 1.1 de la CADH). 3. Deber de INVESTIGAR la violación de los derechos humanos y sancionar a los autores (artículo 1.1 de la CADH). <ol style="list-style-type: none"> 3.1. Deber de SANCIONAR las violaciones de los derechos humanos 3.2. Deber de COLABORAR con la acción de la justicia y de NO OBSTACULIZAR la investigación. 4. Deber de REPARAR el daño realizado a través de la conducta violatoria, sino se puede restaurar el derecho violado (artículo 1.1 de la CADH). 5. Deber de ESTABLECER un recurso efectivo que sea accesible a toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido violados, incluso cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales (artículo 25 de la CADH).

FUENTE: Manual de calificaciones de conductas violatorias. Derechos humanos y derecho internacional humanitario, Vol. 1, pp. 61-81.

Obligación	Alcance
Respetar	<p>La obligación de respetar los derechos protegidos por la Convención es una obligación de carácter general, que tiene un carácter eminentemente negativo en cuanto involucra, fundamentalmente, el deber de abstenerse de interferir con el ejercicio de tales derechos. [...] Sin embargo, según la jurisprudencia del tribunal, el deber de respeto no implica sólo una obligación negativa, sino que le impone también obligaciones de carácter positivo, que establecen un puente entre éstas y las de garantía de los derechos humanos, junto con el deber de adoptar las medidas que sean necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.¹² En tal sentido, debe observarse que, con fundamento en el art. 1 de la Convención, la Corte ha considerado que el Estado está obligado a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella, y a “organizar el poder público para garantizar a las personas bajo su jurisdicción el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”.¹³</p>
Garantizar	<p>La obligación de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos es el resultado de su “efecto horizontal”. Ella implica el deber del Estado de adoptar todas las medidas que sean necesarias y que, de acuerdo a las circunstancias, resulten razonables para asegurar el ejercicio de esos derechos e impedir la interferencia de terceros. Por consiguiente, esta obligación impone al Estado el deber de proteger al individuo de los actos de particulares que tengan el efecto de obstaculizar el ejercicio de sus derechos.</p> <p>En este sentido, la Corte ha sostenido que esta obligación implica el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental, y todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos; por consiguiente, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar el restablecimiento –si es posible– del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.¹⁴</p>
Adoptar disposiciones de Derecho Interno	<p>Esta obligación del Estado implica que las medidas de Derecho han de ser efectivas, y que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para que lo establecido en la Convención sea realmente cumplido y puesto en práctica en su orden jurídico interno.¹⁵ Por otra parte, esta obligación, formulada en términos positivos, también implica para el Estado la obligación de abstenerse de adoptar cualquier medida incompatible con la Convención. En este sentido, la Corte entiende que, si los Estados tienen, de acuerdo con el artículo 2 de la convención, la obligación positiva de adoptar las medidas legislativas que fueren necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención, con mayor razón están en la obligación de no expedir leyes que desconozcan esos derechos u obstaculicen su ejercicio, y la de suprimir o modificar las que tengan estos últimos alcances; de lo contrario, incurren en violación del art. 2 de la Convención.¹⁶</p>
La Prohibición de la Discriminación.	<p>El compromiso de los Estados implica el deber de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos consagrados en la Convención, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, o cualquier otra condición social.¹⁷</p>

12 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras, sentencia del 7 de junio de 2003, párr. 142.

13 Faúndez Ledesma, Héctor. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*, IIDH, 2004, pp. 76-77.

14 Faúndez Ledesma, Héctor. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*, IIDH, 2004, p. 78.

15 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Hilarie, Constantine y Benjamín y otros vs. Trinidad y Tobago, sentencia del 21 de junio de 2002, párr. 112.

16 Idem. párr. 113.

17 Faúndez, Op.cit., p. 86.



NACIONES UNIDAS



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

México

Javier Hernández Valencia

Representante

Equipo de trabajo OACNUDH

Nira Cárdenas y Aída Marín

Unidad de Fortalecimiento Institucional

Equipo de trabajo

Dr. Luis Daniel Vázquez Valencia

Coordinador de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia, FLACSO México

Mariana Pérez, Diego de la Mora y Gabriel Lara

FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación

Alejandro González, Alonso Cerdán, Dionisio Zavaleta y Héctor Rubio

GESOC, Agencia para el Desarrollo, A.C.

