

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.

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 Crueles, 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 la 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 “desempaque 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 necesi-

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 enclave 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.