

PROGRAMANDO CON PERSPECTIVA
DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO



ÍNDICE

ABREVIATURAS	5
PRESENTACIÓN Y AGRADECIMIENTOS	6
INTRODUCCIÓN. EL ESTADO MEXICANO FRENTE A LOS NUEVOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE DERECHOS HUMANOS	7

MANUAL

PARTE 1: LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	12
1.1. ¿QUÉ SON LOS DERECHOS HUMANOS?	12
1.2. ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?	14
1.3. ¿QUÉ ES LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?	15
PARTE 2: ELEMENTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS	19
2.1. TRANSVERSALIDAD	19
2.2. PERSPECTIVA DE GÉNERO	19
2.3. IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN	20
2.4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	20
2.5. PROGRESIVIDAD	21
2.6. PRINCIPIO <i>PRO PERSONA</i>	21
2.7. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	22
PARTE 3: PLANEACIÓN CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS	23
3.1. ¿CÓMO TRANSVERSALIZAR LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS EN EL PROCESO DE PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO?	23
3.2. ALGUNOS ELEMENTOS PARA DISEÑAR E IMPLEMENTAR UN PROGRAMA CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS	24

PARTE 4: CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES	26
4.1. ¿QUÉ ES UN INDICADOR?	26
4.2. ¿CÓMO SE CONSTRUYE UN INDICADOR DE DERECHOS HUMANOS?	27
4.3. ¿CUÁLES SON LAS CARACTERÍSTICAS DE UN BUEN INDICADOR?	29
4.4. FICHA TÉCNICA DE UN INDICADOR	30
PARTE 5: EVALUACIÓN	32
5.1. ¿CÓMO REALIZAR EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS?	32
5.2. ¿QUÉ ELEMENTOS EVALUAR EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS?	34
CONCLUSIONES	35

PROTOCOLO

INTRODUCCIÓN	36
PASO 1: ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO	37
PASO 2: IDENTIFICACIÓN DE ATRIBUTOS DE LOS DERECHOS HUMANOS EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD	40
PASO 3: ELECCIÓN DE ALTERNATIVAS	45
PASO 4: DISEÑO DE LA POLÍTICA	45
LECTURAS SUGERIDAS Y REFERENCIAS	48

ABREVIATURAS

ACNUDH -Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

APF- Administración Pública Federal

CPEUM- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

DIDH- Derecho Internacional de los Derechos Humanos

OACNUDH- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

PND- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

PNDH- Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018

SCJN- Suprema Corte de Justicia de la Nación

SED- Sistema de Evaluación de Desempeño

SEGOB- Secretaría de Gobernación

SHCP- Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SRE- Secretaría de Relaciones Exteriores

Presentación y agradecimientos

El presente *Manual y Protocolo para la Elaboración de Políticas Públicas de Derechos Humanos Conforme a los Nuevos Principios Constitucionales* es una herramienta que pretende sentar las bases para el diseño de políticas públicas con perspectiva en derechos humanos. Aspiran a mostrar el valor agregado de transversalizar esta perspectiva en el ciclo de las políticas públicas, así como brindar elementos de análisis y planeación dirigidos a los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF).

Este *Manual* es una guía para dirigir las problemáticas de nuestra realidad hacia la consecución de objetivos concretos y bien definidos que permitan cumplir con las obligaciones internacionales y nacionales en la materia y coadyuvar en la consolidación de un Estado de derechos, tal como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND).

Tanto el *Manual* como el *Protocolo* pretenden orientar a los servidores públicos de la APF en México para que: i) se familiaricen con los conceptos y estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH); ii) reflexionen sobre la importancia de los derechos humanos en el contexto público; iii) introduzcan la perspectiva de derechos humanos en el diseño y la elaboración de programas, planes y presupuestos públicos.

Para contar con una planificación efectiva en materia de derechos humanos deben considerarse dos elementos fundamentales: la continuidad y la integralidad. Además, ninguna instancia puede por sí sola hacer efectivas sus propuestas y objetivos para transformar la realidad de nuestro país. Se necesita definir objetivos comunes.

Es un honor poder decir que este *Manual y Protocolo para la Elaboración de Políticas Públicas de Derechos Humanos Conforme a los Nuevos Principios Constitucionales* es resultado de un esfuerzo de diálogo y colaboración institucional entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

Hoy se reconoce y coloca a las personas como el eje central de la gestión pública estatal y se refuerza la obligación del Estado mexicano de cumplir los compromisos asumidos tanto a nivel nacional como internacional. En ese sentido, resulta indispensable crear herramientas como este *Manual y Protocolo* que permitan dotar de elementos novedosos a quienes diseñan, implementan, dan seguimiento y evalúan políticas públicas, particularmente, las dirigidas a grupos en situación de vulnerabilidad y desventaja.

Mtra. Lía Limón García

Subsecretaria de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación

Dr. Ricardo J. Sepúlveda I.

Secretario Técnico de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos

Introducción

El Estado Mexicano frente a los Nuevos Principios Constitucionales de Derechos Humanos

La reforma constitucional del 10 de junio de 2011 ha sido la más importante en materia de derechos humanos ya que amplía su reconocimiento y señala obligaciones al Estado y a los servidores públicos, con el objeto de elaborar e implementar las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos en todos los ámbitos y niveles del gobierno.

De manera esquemática, entre las principales aportaciones de la reforma constitucional se encuentran:

- El término “garantía individual” se eliminó del texto constitucional y se sustituyó por el de “derechos humanos”.
- Reforma de 11 artículos constitucionales (1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105).
- El principio *pro persona* se incluye.
- Eleva a rango constitucional a los derechos humanos contenidos en tratados internacionales.
- Todas las autoridades del país tienen la obligación de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos.
- Se adoptan los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad para la aplicación de los derechos humanos.

La trascendencia de la reforma de 2011, radica en su correcta implementación, para eso es necesario que los servidores públicos reciban la capacitación adecuada en este tema. Quienes desempeñan un puesto público, de cualquier nivel y en cualquier dependencia, deben saber cuáles son los derechos humanos específicos con los que se relaciona primordialmente el trabajo que desarrolla el área gubernamental en la que laboran, así como los ordenamientos jurídicos locales, nacionales e internacionales que rigen el desarrollo de su trabajo. Así, podrá incorporarse correcta e integralmente el nuevo mandato constitucional en la creación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos.

Tomando en cuenta la importancia que tiene conocer los principios derivados de la reforma constitucional para el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos por parte de las autoridades encargadas de elaborar políticas públicas, a continuación se desarrolla el principio *pro persona* y el alcance de las obligaciones para los servidores públicos.

A partir de la reforma de 2011 se introduce en el texto constitucional el principio *pro persona*, el cual está contenido en el artículo 1º, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM): “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

Lo que debemos entender de la lectura de este párrafo es que el principio *pro persona* obliga a la autoridad (al impartidor de justicia, a quienes participan en el proceso legislativo y a los encargados de elaborar políticas públicas, es decir, a los servidores públicos en general) a interpretar y ejecutar cualquier ley u ordenamiento ya sea federal, estatal o municipal, en el sentido que otorgue la protección más amplia a la persona. Cualquier autoridad debe preferir la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate o que mejor proteja a la persona.

Las autoridades deben cumplir con este mandato constitucional en el ámbito de su competencia, es decir el legislador en su función legislativa, el juez en su función jurisdiccional, y el servidor de la administración pública dentro del ámbito administrativo.

Asimismo, al estar incluido como parte del texto constitucional, la aplicación del principio *pro persona* no es potestativa. Las autoridades carecen de la facultad para elegir si aplican o no dicho principio: todos los servidores públicos están obligados a su cumplimiento y observancia.

En cuanto a la jerarquía normativa en México, es preciso señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) definió como principio general, que los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales están en el mismo nivel que la Constitución. Por lo tanto, los servidores públicos tienen que conocer y aplicar no sólo la misma, sino también los tratados internacionales e incluso saber que éstos pueden aplicarse por encima de la Constitución cuando sean más favorables a la persona, lo que se determina aplicando el principio *pro persona*.

Los principios constitucionales consagrados en el artículo 1º, deben estar presentes en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Éstos son:

- **Universalidad.** Implica que los derechos humanos son inherentes a todas las personas sin excepción. Bajo este principio, los derechos humanos se deben respetar sin distinción injustificada basada en edad, género, raza, religión, ideología, condición económica, estado de salud, nacionalidad o cualquier otra preferencia. En la práctica esto se traduce en que los mecanismos o políticas que se implementen no podrán ser excluyentes.
- **Interdependencia.** Los derechos humanos se encuentran vinculados unos a otros y entre sí. Al respetar un derecho humano en específico necesariamente se respetan los que estén relacionados con él. Ante esto, es necesario entender a los derechos humanos como un sistema y no de manera aislada. Éstos se complementan y se fortalecen recíprocamente para su plena existencia.
- **Indivisibilidad.** Los derechos no pueden fragmentarse ni cumplirse de manera parcial. No hay categorías ni jerarquías de ningún tipo cuando se habla de ellos, por lo que no puede justificarse la violación de unos derechos en aras de la realización de otros.
- **Progresividad.** Es obligación del Estado garantizar la continuidad en la garantía, reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos y prohibir el retroceso en esta materia. Este principio exige el uso del máximo de los recursos disponibles por parte del Estado para la satisfacción de los derechos.

La prioridad del Estado es la transversalidad de la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas. Esta perspectiva debe permear en todas las estructuras gubernamentales. Para ello se requiere integrar y alinear las políticas y programas para evitar que las acciones de gobierno estén fragmentadas. La responsabilidad de poner en funcionamiento la transversalización incluye a todo el Estado en todos los niveles.

Las autoridades están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas, lo que, conforme a los estándares internacionales y a lo señalado por la Constitución, implica las siguientes responsabilidades:

- **Obligación de respetar.** Implica no interferir con su disfrute; es decir, el Estado y sus agentes deben abstenerse de interferir con el goce de los derechos humanos de las personas. 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), puede violentar los derechos humanos por medio de acciones u omisiones.
- **Obligación de proteger.** Los órganos pertenecientes al Estado deben evitar que servidores públicos o particulares violenten los derechos humanos. Al hablar de particulares (personas, empresas, sindicatos, grupos

religiosos, asociaciones o cualquier otra institución no estatal) las violaciones de derechos humanos, para ser tales, deben producirse con la aquiescencia, anuencia u omisión de servidores públicos.

- **Obligación de garantizar.** Se encuentra implícitamente relacionada con la obligación de respetar y proteger, e implica que los Estados deben tomar medidas para prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, así como de reparar el derecho violado. Es decir, frente a una violación de algún derecho humano, el Estado debe realizar la investigación correspondiente, sancionar a los culpables (materiales e intelectuales) y reparar integralmente el daño causado a la víctima.
- **Obligación de satisfacer o tomar medidas.** También conocida como cumplir, facilitar y proveer. Requiere que se tomen acciones que permitan a las personas el acceso a los derechos humanos y garantizar su disfrute cada vez que una persona (o grupo) no pueda, por razones ajenas a su voluntad, poner en práctica el derecho por sí misma con los recursos a su disposición.¹ Los órganos de gobierno deben realizar acciones que tiendan al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Como puede observarse, a partir de la reforma constitucional, México ha dado pasos de grandes alcances respecto al compromiso de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Esta premisa es consecuente con el Derecho Internacional, donde sólo los Estados asumen obligaciones directas en relación con los derechos humanos.² En el mismo sentido, el Sistema Interamericano ha señalado que “(...) al aprobar los tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción”.³

La reforma constitucional modificó, entre otros, el texto del artículo 1º de la CPEUM, otorgando jerarquía constitucional a las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales: “(...) todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados de los que el Estado mexicano sea parte”. La misma reforma incorpora los principios de interpretación conforme el principio *pro persona* para hacer efectivo este sistema y lograr que en su aplicación se logre el mayor beneficio para las personas, titulares de estos derechos. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que “existe un reconocimiento en conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte”.⁴

Por ello, independientemente de la fuente de donde provengan, los derechos humanos constituyen el parámetro para analizar la validez de todas las normas y actos de autoridad que forman parte del ordenamiento jurídico mexicano.⁵ Esto refuerza la importancia de difundir e implementar la reforma constitucional, al mismo tiempo, de fortalecer capacidades y conocimientos de las autoridades del Estado.

En consonancia con el cumplimiento de obligaciones del Estado mexicano, se promovió la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (APF) y se expidió el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), para fortalecer el marco institucional de la instancia responsable de coordinar la promoción de las políticas públicas de derechos humanos. En consecuencia, se fortaleció a la Subsecretaría de Derechos Humanos y se creó la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos, esta última reúne dentro de sus competencias: i) conducir la planeación de las políticas públicas de derechos humanos y ii) promover la implementación de los principios constitucionales, derivados de la reforma constitucional de 2011. Actualmente se cuenta con mayor capacidad institucional para lograr el objetivo de construir una política de Estado en materia de derechos humanos.

¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *20 Claves para Conocer y Comprender mejor los Derechos Humanos*, México, 2011, p. 13. Disponible en <http://www.hchr.org.mx/files/doctos/Libros/2011/20clavesOK.pdf> (Consultada el 24 de septiembre de 2013).

² *Idem*.

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “El Efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-2/82”, serie A, No. 2, 24 de septiembre de 1982, párr. 29.

⁴ Información obtenida de la página oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativa a la contradicción de tesis 293/2011 (Consultada el 26 de septiembre de 2013).

⁵ *Idem*.

Como una de sus primeras acciones, desde el ámbito del Poder Ejecutivo, el PND contempló como una de sus metas nacionales, la de tener un “México en Paz”, integrada por los temas de seguridad, derechos humanos, gobernabilidad democrática, rendición de cuentas y corrupción, entre otros.

La incorporación del capítulo “México en Paz” refleja la interdependencia que existe entre desarrollo, seguridad y derechos humanos, reforzando lo que se ha reconocido internacionalmente: “no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos.”⁶

Esta visión concatenada se debe materializar a través de una política de Estado en materia de derechos humanos, al ser el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) una línea de acción del PND, su elaboración es uno de los elementos principales para garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y dar cumplimiento a las recomendaciones en este sentido emitidas por organismos internacionales.⁷

En consecuencia, el 27 de mayo de 2013, el Pleno de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos,⁸ acordó dar inicio a los trabajos de elaboración del PNDH, el cual debe cumplir con las siguientes características:

- Ser un instrumento rector y transversal de la política de Estado en materia de derechos humanos.
- Cumplir con los estándares y recomendaciones internacionales.
- Tener alcance nacional.
- Asegurar la participación de la sociedad civil en todas sus etapas.
- Contar con mecanismos de seguimiento y evaluación.

El PNDH es un instrumento para: 1. implementar la reforma constitucional en materia de derechos humanos; 2. prevenir, garantizar y fortalecer la protección de los derechos humanos; 3. institucionalizar mecanismos de participación con la sociedad civil, de coordinación y vinculación de poderes, órdenes de gobierno y órganos autónomos, y 4. crear sistemas de evaluación e información en la materia.

El fin último del PNDH es facilitar el cumplimiento de lo mandado por el texto constitucional y la consecución de una sociedad de derechos. Precisamente por ello, resulta indispensable que todas las dependencias y entidades de la APF participen de manera activa en el diseño, implementación y evaluación del PNDH.

⁶ UN Doc. A/59/2005, “Un Concepto más Amplio de la Libertad: Desarrollo, Seguridad y Derechos Humanos para Todos”, Informe del Secretario General, Marzo 2005, párrafo 17, p.6.

⁷ Entre las que se pueden mencionar se encuentra la recomendación A-9 derivada del Examen Periódico Universal 2009: Seguir fortaleciendo los mecanismos para la aplicación efectiva del Programa Nacional de Derechos Humanos a todos los niveles de gobierno (Australia), en particular reforzando la divulgación, aplicación y supervisión del programa, intensificar el diálogo con la sociedad civil a este respecto (Alemania).

⁸ Órgano encargado de diseñar y coordinar la política y las acciones gubernamentales dirigidas al fortalecimiento de la promoción y defensa de los derechos humanos. Artículo 3, fracción I del Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, Diario Oficial de la Federación, 11 de marzo de 2003.

El PNDH es el documento de referencia para que las entidades y dependencias de la APF introduzcan en su gestión la perspectiva de derechos humanos. Adicionalmente, este *Manual y Protocolo* es una aproximación introductoria que buscan facilitar y transversalizar dicha perspectiva, oportunamente, en el actual diseño de los programas sectoriales, especiales, regionales, institucionales y presupuestales.⁹

⁹ Ver artículos 23, 24, 25 y 26 de la Ley de Planeación, Diario Oficial de la Federación, última reforma del 9 de abril de 2012.

MANUAL

PARTE 1

Los Derechos Humanos y las Políticas Públicas

1.1. ¿QUÉ SON LOS DERECHOS HUMANOS?

De acuerdo con la OACNUDH “[...] los derechos humanos son garantías jurídicas universales que protegen a las personas y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades, los derechos fundamentales y la dignidad humana. La legislación en materia de derechos humanos obliga principalmente a los gobiernos y algunos actores no gubernamentales a cumplir determinados deberes (a hacer ciertas cosas) y les establece ciertas prohibiciones (les impide hacer otras).”¹⁰

A partir de la Declaración y Programa de Acción de Viena, en 1993, se reconoció que los derechos tienen ciertas características y se concluyó que no existen jerarquías entre los civiles y políticos o los económicos, sociales y culturales. Entre las principales características de los derechos humanos cabe mencionar las siguientes:

- Son universales, por ser derechos inalienables de todos los seres humanos.
- Se centran en la igualdad de las personas.
- Son interdependientes.
- No pueden ser suspendidos o retirados.
- Imponen obligaciones, particularmente a los Estados y los agentes de los Estados.
- Han sido reconocidos por la comunidad internacional.
- Están protegidos por la ley.
- Protegen a las personas y a los grupos.¹¹

Los derechos humanos son:

a) Universales porque son aplicables a todas las personas sin distinción alguna

b) Inalienables porque a nadie se le puede cancelar o destituir de sus derechos humanos

c) Interdependientes porque los derechos están relacionados entre sí, de tal forma que para poder ejercer plenamente uno de ellos, los demás son necesarios

Ilustración 1. Características generales de los derechos humanos.

¹⁰ *Op. cit.* 1, p. 6.

¹¹ *Idem.*

Las fuentes del Derecho Internacional se encuentran establecidas en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia: 1. las **convenciones internacionales** sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados; 2. la **costumbre internacional** como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; 3. los **principios generales de derecho** reconocidos por las naciones; 4. las **decisiones judiciales y las doctrinas** como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho.¹²

Las normas en materia de derechos humanos a nivel internacional tienen su origen en:

- **Tratados internacionales:** acuerdos escritos celebrados entre dos o más Estados, de manera libre, que tienen efectos jurídicos vinculantes entre ellos. Estos instrumentos, también llamados pactos, convenciones o protocolos, necesitan cumplir con un procedimiento para que sean obligatorios para los Estados (firma y ratificación). En el caso de México, el Poder Ejecutivo Federal, junto con el Senado de la República, son las autoridades responsables de firmar y aprobar, respectivamente, los tratados internacionales que suscribe el país.
- **Derecho internacional consuetudinario:** este derecho surge de la práctica generalizada y uniforme que siguen los Estados con la concepción que constituye una obligación legal. En otras palabras, la conducta de los Estados acaba siendo reconocida como principio de derecho internacional, aunque no esté formulado por escrito en un acuerdo particular. Por ejemplo, mientras que la Declaración Universal de Derechos Humanos no es en sí misma un instrumento jurídicamente obligatorio, hoy se considera que tiene carácter de derecho internacional consuetudinario.

Las normas de derechos humanos también se encuentran en otro tipo de instrumentos: declaraciones, recomendaciones, conjuntos de principios, directrices y códigos de conducta. Algunos ejemplos son: la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, entre otros.¹³

Existen instrumentos internacionales adoptados tanto a nivel universal como regional. Los primeros son en el marco de la Organización de las Naciones Unidas y los segundos a nivel de organizaciones regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA). México es parte de ambas organizaciones internacionales. Sin embargo, esto no supone que unos tratados estén por encima de otros, por el contrario, todos ellos se complementan y, en todo caso, rige en su interpretación, el principio *pro persona*; es decir, que siempre debe aplicarse la norma que más favorezca en protección y garantía a la persona humana.

México ha ratificado, entre otros,¹⁴ los nueve tratados internacionales de aplicación universal considerados como básicos en materia de derechos humanos:¹⁵

1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
3. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.
4. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.
5. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
6. Convención sobre los Derechos del Niño.
7. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
8. Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.
9. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

¹² Art. 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

¹³ *Op. cit.* 1, p. 9.

¹⁴ México ha ratificado a la fecha 62 tratados de derechos humanos de carácter vinculante <http://www.sre.gob.mx/index.php/direccion-general-de-derechos-humanos/iidh> (Consultado el 29 de enero de 2014).

¹⁵ *Op. cit.* 1, p. 17.

En lo relativo a los tratados del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, destacan los siguientes, ratificados por México:

1. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).
2. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).
3. Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
4. Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
5. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia en contra de la Mujer (Convención de Belém do Pará).
6. Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.
7. Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativos a la Abolición de la Pena de Muerte.

1.2. ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

William Jenkins define la política pública como “un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por elegir metas y medios para alcanzarlas en una situación determinada, y en donde, en principio, los actores tienen el poder de alcanzar dichas metas.”¹⁶

Se puede decir que las políticas públicas son el conjunto de decisiones y objetivos que el Estado opera para resolver problemas públicos y demandas de la sociedad de forma racional, a través de un proceso de acciones gubernamentales. Al hablar de políticas públicas se hace referencia a la conformación de acciones estratégicas que tienen como fin responder a las demandas y necesidades de la ciudadanía, o bien, solventar o mitigar los problemas públicos.¹⁷

Como parte de este proceso de racionalidad y análisis, se ha generado un instrumento elemental de análisis: el ciclo de las políticas públicas. Este ciclo está conformado básicamente por siete procesos: entrada del problema a la agenda pública, estructuración del problema, 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.¹⁸

Los objetivos de las políticas públicas se enmarcan e implementan en lo establecido en un ordenamiento jurídico determinado. En el caso de México, estos objetivos se sustentan en lo establecido en el artículo 1º de la CPEUM, en los tratados y normas internacionales en materia de derechos humanos.

¹⁶ Jenkins, William, *Policy Analysis: A Political and Organization Perspective*, Inglaterra, Mortin Robertson and Company, 1978, p. 15.

¹⁷ Jenkins, William, *Policy*, Banco Mundial, *La Formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*, 2010, p. 10. Disponible en http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/OECD_IDEAS_spanish.pdf (Consultada el 24 de septiembre de 2013).

¹⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos: Un Manual Operativo para Servidoras y Servidores Públicos*, México: 2010, p. 14.

1.3. ¿QUÉ ES LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Desde mediados del siglo XX se reconoció la estrecha relación entre derechos humanos y las políticas públicas, a partir de dos perspectivas:

a) Los derechos humanos deben ser la inspiración de las políticas públicas, lo que se conoce como la perspectiva de derechos humanos; y

b) Para la plena realización de los derechos humanos se requiere de políticas públicas específicas.¹⁹

En el marco de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986), se impulsó la perspectiva de derechos humanos como “un método para regular los procesos de cooperación internacional, las políticas de combate a la pobreza y, particularmente, las políticas de desarrollo (...)”²⁰ Bajo este criterio, se toma en cuenta que “además de leyes pertinentes se necesitan procesos e instituciones políticas, de gestión y administrativos que respondan a los derechos y las necesidades de las personas.”²¹

En la Declaración y el Programa de Acción de Viena (1993) se recomienda que “cada Estado considere la posibilidad de elaborar un Plan de Acción Nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos;”²² desde entonces se estableció claramente la vinculación entre derechos humanos y planeación pública.

Las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos buscan:

- Materializar los derechos, no sólo como aspiración o como bien jurídico reconocido.
- Atender a grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación.
- Incluir la participación efectiva de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil.
- Fomentar la rendición de cuentas y la transparencia.
- Dar cumplimiento a las obligaciones en materia de derechos humanos: respetar, promover, garantizar y proteger.
- Transformar las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales.

Ilustración 2. Objetivo de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos.

¹⁹ Peña Guzmán, Mireya Maritza, “Derechos Humanos y Política Pública,” *Aportes Andinos* .No. 21. Quito, Ecuador, Universidad Andino Simón Bolívar, Programa Andino de Derechos Humanos, mayo 2008, p. 1.

²⁰ Vázquez Daniel y Serrano Sandra, “Los Principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad en la Reforma Constitucional de 2011: Apuntes para su Aplicación Práctica”, Documento de Trabajo, 2011, p. 15.

²¹ 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/Ginebra, 2006, p. 10.

²² Párrafo 71 de la “Declaración y el Programa de Acción de Viena”. Disponible en [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp) (Consultada el 2 de octubre de 2013).

En el tema de políticas públicas, los Estados intervienen principalmente a través de acciones positivas, tales como: asignar presupuesto, establecer subsidios o diseñar programas dirigidos a las poblaciones en situación de vulnerabilidad.²³

Para iniciar con la identificación del problema, el diseño de las soluciones posibles y planeación de las políticas públicas es preciso realizar un análisis o diagnóstico que, como se verá posteriormente, permite establecer una línea base y una ruta para resolver el problema público. Para ello se sugiere hacer una aproximación de tres tipos: **1. análisis de roles, 2. análisis causal, y 3. análisis de brechas de capacidad.** El **análisis de roles** busca identificar claramente quiénes son los **titulares de derechos** y los **portadores de obligaciones** y cuáles son las responsabilidades de cada uno de estos actores en la solución del problema público.

- **Los portadores de obligaciones.** En el caso de las normas de derechos humanos, lo que se regula es la conducta de los Estados, por ello las obligaciones recaen en los Estados y sus agentes.²⁴
- **Los titulares de derechos.** Son todas aquellas personas y grupos cuyos derechos están reconocidos y protegidos a través del DIDH y de los estándares internacionales.

²³ En el caso de la obligación de respetar, los Estados deben realizar en su mayoría acciones negativas, es decir, el Estado y sus agentes deben abstenerse de interferir con el goce de los derechos humanos.

²⁴ *Op. cit.* 1, p. 12.

Titulares de Derechos	Portadores de Obligaciones
<p>1. Identificarlos Preguntas clave: ¿Quiénes son? ¿De quién no se respetan los derechos?</p>	<p>1. Identificarlos Preguntas clave: ¿Quiénes son? ¿Quiénes son los actores concretos o instituciones responsables?</p>
<p>2. Identificar sus demandas Preguntas clave: ¿Quiénes son los titulares del derecho? ¿Tienen la capacidad para reclamarlos?</p>	<p>2. Identificar sus obligaciones según sus atribuciones Preguntas clave: ¿Cuáles son las obligaciones que deben cumplir? ¿Qué mecanismos de rendición de cuentas y de reparación existen y qué mecanismos deben establecerse? ¿Dependen de otras instituciones para desempeñar sus obligaciones? ¿Estas otras tienen también la capacidad de desempeñar sus funciones?</p>
<p>3. Vínculo con el DIDH Preguntas clave: ¿Qué dicen los instrumentos y estándares internacionales de derechos humanos acerca de sus reivindicaciones y derechos?</p>	<p>3. Vínculo con el DIDH Preguntas clave: ¿Qué se espera de las leyes, procedimientos y políticas públicas del Estado y de las y los servidores públicos? ¿Existen derechos establecidos en los estándares internacionales de derechos humanos, así como roles específicos definidos en las leyes, procedimientos y políticas nacionales?</p>

Ilustración 3. Titulares de derechos y portadores de obligaciones.

Para elaborar un diagnóstico, no sólo se debe dar cuenta de la existencia o inexistencia de leyes que protejan y materialicen los derechos (que regulen, vigilen, sancionen, asignen presupuesto o establezca procedimientos), por ello el **análisis causal** de la perspectiva de derechos humanos permite delimitar las determinantes estructurales, así como las resistencias sociales y culturales que generan contextos adversos y de vulneración a los derechos humanos. Esto incluye las violaciones registradas por los organismos públicos autónomos y por las instituciones nacionales e internacionales especializadas en la materia.

Finalmente, dentro del diagnóstico se debe realizar un **análisis de brechas de capacidad**, el cual ayuda a definir si los titulares de derechos tienen la capacidad y las posibilidades de organización, de demanda de sus derechos o la información y los recursos para hacerlo. Igualmente, en el caso de los portadores de obligaciones determina si tienen atribuciones, información y recursos para cumplir con las obligaciones que marca la ley. También determina el nivel de corresponsabilidad de otras instituciones para que los portadores directos, puedan desempeñar sus obligaciones.

El valor agregado de transversalizar la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas implica mejoras en el:

- **Impacto:** Aspira a lograr cambios sostenidos en la vida, dignidad y bienestar de las personas.
- **Efecto:** Genera cambios legales, de políticas públicas, institucionales y de comportamiento, para un mejor desempeño de portadores de obligaciones.
- **Resultado:** Desarrolla las capacidades de titulares y de sistemas nacionales de protección de los derechos humanos.
- **Proceso:** Se basa en el logro progresivo de los principios de derechos humanos.

Al incluir la perspectiva de derechos humanos en la programación se fortalece la transparencia, los sistemas de rendición de cuentas y se generan mecanismos administrativos adecuados para que los titulares de derechos los reclamen y para que los portadores de obligaciones cumplan con sus responsabilidades.

Algunos criterios para determinar que las políticas públicas o programas sean efectivos bajo la perspectiva de derechos humanos, son:

- Acortan las brechas entre los estándares de derechos humanos y la práctica de la misma.
- Tienen impactos multiplicadores y se presentan mejoras concretas y medibles en el desarrollo y disfrute de los derechos humanos.
- Sirven para erradicar estructuras y prácticas de discriminación y exclusión social.
- Son susceptibles de ser evaluadas y mejoradas.

Para identificar los estándares de derechos humanos en el problema público y abonar al diseño de las políticas públicas se deben tomar en cuenta algunos componentes de los derechos humanos que han sido desarrollados en las Observaciones Generales de los Comités y los Relatores de la Organización de las Naciones Unidas.²⁵

Estos elementos permiten evaluar objetivamente la forma en que el Estado cumple con sus obligaciones. Los servidores públicos deberán preguntarse al iniciar el proceso de planeación y diseño de las políticas públicas, si los objetivos y estrategias responden e incorporan adecuadamente estos componentes.²⁶

Componentes para la planeación con perspectiva de derechos humanos

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.

Ilustración 4. Componentes para planeación con perspectiva de derechos humanos.

²⁵ *Op. cit.* 18, p. 22.

²⁶ *Idem.*

PARTE 2

Elementos de las Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos

Las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos responden a procesos históricos, sociales y culturales en constante evolución. Para ser capaces de diseñar, planificar, implementar y evaluar políticas públicas con perspectiva de derechos humanos se debe tomar en cuenta algunos elementos, tales como:

2.1. TRANSVERSALIDAD

La transversalidad es un proceso que busca colocar como eje central del diseño de las políticas públicas temas torales surgidos de consensos sociales; esto con el fin de tener un impacto mayor y resultados que apunten a subsanar las problemáticas identificadas en torno a estos temas. Para ello se requiere integrar y alinear las políticas públicas, programas, presupuestos y otras actividades con incidencia pública a fin de evitar que las acciones de gobierno estén fragmentadas. La decisión de transversalizar los derechos humanos en todas las políticas públicas y programas de las entidades de la APF, es el resultado histórico del diálogo permanente entre la ciudadanía y las instituciones del Estado.²⁸

2.2. PERSPECTIVA DE GÉNERO

La perspectiva de género es un método de análisis que explica cómo, a partir de las diferencias sexuales y de los cuerpos de las personas se construyen las relaciones y procesos sociales, económicos, políticos y culturales que derivan en desigualdad de trato entre mujeres y hombres. A partir de la perspectiva de género se busca identificar los medios para replantear los equilibrios de poder.²⁹ Introducir esta perspectiva en los métodos de análisis y planeación, implementación y monitoreo de las políticas públicas tiene la finalidad de reducir la brecha de desigualdad para avanzar hacia la igualdad formal, sustantiva y estructural.

Cabe mencionar que cuando se habla de género no se hace referencia a un concepto exclusivamente asociado con el estudio de las cosas relativas a las mujeres.³⁰ El enfoque de género visibiliza un proceso cultural de las relaciones e interacción entre los sexos. Por tanto, para transversalizar la perspectiva de género es preciso hacer referencia a las relaciones sociales diferenciadas y las desigualdades que se generan a partir de las diferencias biológicas y de los roles impuestos por la sociedad.

En la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se define perspectiva de género como “una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones.”²⁷

²⁷ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Artículo 5, párrafo 9.

²⁸ Magendzo, A, “Los Derechos Humanos: Un Objetivo Transversal del Currículum”, *Estudios Básicos de Derechos Humanos*, No. 9, San José, Costa Rica, 1999. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1843/9.pdf> (Consultada el 8 de agosto de 2013).

²⁹ Instituto Queretano de la Mujer, Procuración de Justicia con Perspectiva de Género. Manual de Capacitación en Derechos Humanos de las Mujeres para una Procuración de Justicia con Perspectiva de Género, dirigida a los hombres adscritos a las agencias del Ministerio Público en el Estado de Querétaro. Querétaro, 2011, p. 42. Disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/Qro/qro_meta2_1_2011.pdf (Consultada el 26 de septiembre de 2013).

³⁰ Lamas, M., “La Perspectiva de Género”, en: CONAPO, *Hablemos de Sexualidad*. Mexfam, 3ª edición, 1996. Disponible en: http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/genero/PDF/LECTURAS/S_01_13_La%20perspectiva%20de%20g%C3%A9nero.pdf (Consultada el 22 de agosto de 2013).

2.3. IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

El derecho a la igualdad y a la no discriminación es una norma de *ius cogens*. En México se reconoce en el artículo 1º de la CPEUM, de la siguiente manera “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

De acuerdo con el artículo 4 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, “Se entiende por discriminación: toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, talla pequeña, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. También (...) la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones”.

Esto quiere decir que el Estado mexicano se ha comprometido a erradicar de *jure* y de *facto* y de manera inmediata la discriminación; ya sea mediante la reforma legislativa, creación de normatividad específica o eliminación de prácticas que tengan como objetivo o resultado acciones discriminatorias.

2.4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

La participación ciudadana es uno de los principios y condición indispensable de la perspectiva de derechos humanos, por ello debe ser parte fundamental del diseño de las políticas públicas. Consultar, acopiar las opiniones, experiencias y necesidades de las organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general permitirá a los servidores públicos tener una mejor apreciación de los problemas que enfrenta la sociedad para el ejercicio de sus derechos. No solamente durante el proceso de diseño y planeación es preciso tener una amplia base participativa, sino durante todo el desarrollo del ciclo de las políticas públicas. Esto permitirá una evaluación constante de las políticas o programas y fortalecerá el monitoreo participativo; además incentivará la transparencia y la generación de mecanismos de rendición eficaces.

2.5. PROGRESIVIDAD

Aunque existen obligaciones de carácter inmediato ante las cuales el Estado debe responder como la no discriminación, la prohibición de la tortura y de la desaparición forzada,³¹ a nivel internacional se ha reconocido que la plena efectividad de todos los derechos debe lograrse de forma gradual y progresiva.

Por ello, el Estado tiene la obligación de realizar todas las medidas, esfuerzos y acciones necesarias para hacer realidad los derechos humanos, haciendo el máximo uso de recursos disponibles para garantizar a todas las personas “(...) la satisfacción de sus necesidades de subsistencia y la prestación de servicios esenciales”.³² La progresividad se entiende como la expansión de la protección de los derechos humanos de forma paulatina y continua.³³

2.6. PRINCIPIO *PRO PERSONA*

Las normas en materia de derechos humanos deben ser interpretadas y aplicadas buscando siempre la mayor protección de las personas. En ese sentido, el artículo 1º establece que “las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

El principio *pro persona* es una fórmula de interpretación jurídica que impone a la autoridad la obligación de identificar cuál es la norma que garantiza la más amplia protección de los derechos humanos a la persona en cada caso concreto. Existen tres posibles aplicaciones jurídicas, que son relevantes también en el diseño e implementación de las políticas públicas:

1. Ante la existencia de dos o más normas aplicables a un caso, se prefiere el uso de aquella que garantice de mejor manera el derecho o derechos implicados.
2. Ante dos o más posibles interpretaciones de una norma, se debe preferir la que posibilite el ejercicio del derecho de manera más amplia.
3. Ante la necesidad de limitar el ejercicio de un derecho o libertad, se debe preferir la norma o la interpretación que lo haga en la menor medida posible.³⁴

³¹ Principios de carácter interpretativo específicamente relacionados con la Parte II del Pacto. Principios de Limburg sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Artículo 2º, párrafo 22, inciso B.

³² *Idem*.

³³ Anaya Muñoz A. et. al., *Glosario de Términos Básicos de Derechos Humanos*, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, México, y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2005, p. 62.

³⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alto Comisionado de las Naciones Unidas. *Compilación de Instrumentos Internacionales sobre Protección de la Persona Aplicables en México*, tomo I, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, 2012, pp. 57-58.

2.7. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Este concepto se refiere a la obligación de los servidores públicos de brindar información útil, veraz, de forma expedita y transparente que permita responder ante las demandas de la población. Este requerimiento es en sí mismo un derecho y permite al Estado explicar sus acciones.³⁵ Una adecuada rendición de cuentas fortalece a las instituciones estatales a través de mecanismos de información que permitan mejorar su gestión. La rendición de cuentas y la existencia de mecanismos institucionales que brinden información a la población en general son una condición indispensable de la perspectiva de derechos humanos.

La rendición de cuentas se puede dividir principalmente en tres tipos:

- 1. Rendición de cuentas diagonal.** Cuando la ciudadanía recurre a las instituciones gubernamentales para conseguir un control más eficaz de las acciones del Estado y, como parte del proceso participan en actividades como formulación de políticas, elaboración de presupuestos y control de gastos.
- 2. Rendición de cuentas horizontal.** Somete a los servidores públicos a restricciones y control o a un “sistema de contrapesos” por parte de organismos gubernamentales con facultades de cuestionar, e incluso sancionar, a los funcionarios en casos de conductas indebidas.
- 3. Rendición de cuentas vertical.** Responsabiliza a los servidores públicos ante el electorado o la ciudadanía a través de elecciones, la libertad de prensa, el activismo y otros canales similares.

Ilustración 5. Algunos tipos de rendición de cuentas.

³⁵ Nonell, R, “Transparencia y Buen Gobierno,” *cit. en* Carpeta de Mensajes, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, diciembre de 2003.

PARTE 3

Planeación con Perspectiva de Derechos Humanos

Las características de universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos y las obligaciones del Estado de respetar, proteger, garantizar y promover, deben orientar y estar presentes a lo largo de todo el **ciclo de las políticas públicas**. Esto implica la generación de procesos de corto, mediano y largo plazo, de adecuación de normatividad interna, reformas administrativas, institucionales, organizacionales y de procesos de programación y presupuesto.

3.1. ¿CÓMO TRANSVERSALIZAR LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS EN EL PROCESO DE PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO?

El diseño, la planeación, programación y asignación del presupuesto con perspectiva de derechos humanos identifica la relación entre los recursos y las necesidades existentes. Igualmente prioriza acciones ante recursos escasos y delimita el máximo de los recursos disponibles para la realización de los derechos. Además, permite observar las brechas entre las obligaciones del Estado y el grado de cumplimiento de los derechos en la realidad. Así, las políticas públicas y programas deben formularse o adaptarse con el fin de reducir esas brechas.

La obligación de presupuestar con perspectiva de derechos humanos se expresa de manera precisa en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, donde se establece que los Estados parte deben “adoptar medidas (...) especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos que se disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos reconocidos”.

El presupuesto es el documento de política pública por excelencia donde se establecen prioridades y se orientan las acciones a seguir mediante el gasto. De acuerdo con la OACNUDH, es una herramienta invaluable para incorporar la perspectiva de derechos humanos en la actividad gubernamental.³⁶ Por ello, en el diseño de presupuestos públicos, los elementos de la perspectiva de derechos humanos deben ser la base que guíe la toma de decisiones para que las obligaciones en materia de derechos humanos de cada órgano de gobierno se vean reflejadas a través de la asignación de recursos públicos. Algunos de estos elementos son:

- 1. Satisfacer al menos los niveles esenciales de cada uno de los derechos:** los recursos presupuestarios deben asignarse de tal manera que se cumpla este principio tomando en cuenta la base “mínima” establecida en los instrumentos de DIDH y tomando en cuenta los estándares internacionales.
- 2. Máximo uso de recursos disponibles:** el Estado debe utilizar al máximo todos sus recursos para cumplir y garantizar los derechos humanos. Este principio incluye favorecer a los grupos en situación de mayor desventaja o vulnerabilidad.
- 3. Realización progresiva de los derechos y no retroceso:** este principio exige al Estado asignar los recursos adecuados para el avance progresivo en el cumplimiento de los derechos, desde los más básicos hasta los más complejos.
- 4. No discriminación e igualdad:** los recursos presupuestarios deben ser asignados de tal manera que promuevan la igualdad de grupos y personas que se encuentran en situación de discriminación, desigualdad, vulnerabilidad y/o

³⁶ *Op. cit.* 18, p. 1.

exclusión. Ciertas medidas pueden tener carácter temporal a fin de eliminar una situación de desigualdad previa, como es el caso de la desigualdad de género.³⁶

5. Transversalidad e integralidad: la perspectiva de derechos humanos debe permear todas las estructuras gubernamentales y acciones de gobierno.

6. Transparencia y rendición de cuentas: durante todas las fases del proceso presupuestario (formulación, discusión y aprobación) debe existir información disponible que permita que la asignación y el ejercicio de los recursos sea evaluada bajo la perspectiva de derechos humanos.

7. Participación ciudadana: el proceso de elaboración de políticas públicas y de presupuestos públicos debe contemplar la posibilidad de que las personas interesadas participen en la toma de decisiones. Esto derivará en mejores políticas públicas que reflejen las necesidades y preocupaciones de las personas.

8. Mecanismo de evaluación: implica la selección y seguimiento, por medio de indicadores, a fin de evaluar los progresos realizados y el impacto social.

No se puede obviar que si la apuesta es la realización de los derechos, inexorablemente deberá existir una conexión entre éstos y la democracia, el sistema económico y el modelo de desarrollo. Las políticas deberán superar la concepción de las personas como beneficiarias o receptoras de programas de asistencia de los gobiernos, para concebirlas como titulares plenas de derechos.

La transversalización de la perspectiva de derechos humanos implica una relación diferente entre el objetivo y contenido de las políticas públicas, el Estado y las personas. Como consecuencia, se empodera a las personas y se incentiva su participación en la labor pública. Las políticas públicas con perspectiva de derechos también buscan generar una cultura de corresponsabilidad social, entre gobierno y sociedad.

3.2. ALGUNOS ELEMENTOS PARA DISEÑAR E IMPLEMENTAR UN PROGRAMA CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

Uno de los objetivos prioritarios del gobierno, plasmado en el PNDH, es lograr una política de Estado en materia de derechos humanos que garantice que todas las autoridades asuman sus obligaciones como una práctica cotidiana. El PNDH contiene líneas de acción relativas al establecimiento de mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades de la APF y de colaboración con todas las autoridades del país y entidades federativas para lograr mayor incidencia y promover políticas públicas de derechos humanos. Derivado de lo anterior, se debe considerar que los derechos humanos son un tema transversal de la política de Estado, que busca generar acciones integrales en el proceso de diseño, planeación, implementación y evaluación de las políticas y programas de gobierno.

De acuerdo con el artículo 1º constitucional, las dependencias y entidades de la APF están obligadas a que sus acciones se orienten a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Los programas sectoriales, especiales, regionales, institucionales y presupuestarios deberán constituirse en herramientas que ayuden a diseñar los pasos a seguir y la forma de hacerlo para avanzar progresiva e integralmente hacia la realización de los derechos humanos.

La planeación de políticas públicas requiere una serie de consideraciones, similares a los elementos identificados en la perspectiva de derechos humanos, específicamente en lo referente al diagnóstico del problema, algunos de estos son:

- Identificar el problema público que se va a atender.
- Establecer las personas o grupos sectoriales a quienes va dirigida la política pública.
- Determinar los medios o mecanismos para atender el problema identificado.
- Desarrollar estrategias que tomen en cuenta los estándares de derechos humanos.
- Generar los mecanismos de evaluación correspondientes y adecuados según las acciones emprendidas.
- Contar con sistemas para medir la disponibilidad y calidad.

PARTE 4

Construcción de indicadores

4.1. ¿QUÉ ES UN INDICADOR?

Un indicador es un instrumento que ayuda a convertir variables complejas de alguna dimensión conceptual, como los fenómenos sociales, en una dimensión clara, impersonal y precisa que se puede comparar sencillamente como un número o valor. Se componen de variables que se encuentran dentro de un contexto y permiten medir e identificar estándares y objetivos específicos.

Los indicadores tienen distintos propósitos. Se pueden usar para resumir una situación, en cuyo caso su función es analítica. También pueden servir para evaluar el cumplimiento de obligaciones u objetivos específicos. En este caso, los indicadores son usados para medir la rendición de cuentas con respecto a normas, estándares o políticas.

Finalmente, los indicadores pueden ser usados para evaluar el desempeño en relación con objetivos planeados. En el ámbito de los derechos humanos, el interés principal es evaluar el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos y examinar la rendición de cuentas en este aspecto.³⁷

Además de basarse en los instrumentos normativos internacionales, los indicadores de derechos humanos miden la realización progresiva de los derechos; es decir, la evolución del cumplimiento de éstos en el tiempo.³⁸ Otra característica importante de los indicadores de derechos humanos es que, al ser desagregados en distintos grupos de la población, permiten dar cuenta de situaciones específicas (por ejemplo, el progreso en materia de derechos humanos para los grupos más desfavorecidos). También posibilitan dar cuenta de la desigualdad, al mostrar el progreso en la reducción de brechas entre grupos de población.

En este mismo sentido la OACNUDH impulsó la elaboración de un marco conceptual y metodológico en materia de indicadores de derechos humanos, adoptado en 2008. La OACNUDH ha implementado dicho marco metodológico para el diseño y la elaboración de sus propios sistemas de indicadores.

Los indicadores de derechos humanos permiten formular mejores políticas y vigilar progresos, determinar los efectos no deseados de las leyes, políticas y prácticas institucionales, determinar qué actores influyen en la realización de los derechos, poner en relieve si esos actores cumplen con sus obligaciones, advertir oportunamente posibles violaciones y adoptar medidas preventivas.

³⁷ McInerney-Lankford, Siobhán y Hans-Otto Sano, “Human Rights Indicators in Development”, Washington: The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 2010, p. 14.

³⁸ Hacer efectivos los derechos humanos significa adoptar medidas progresivas que permitan el disfrute del derecho de que se trate. Los instrumentos de derechos humanos reconocen que la falta de recursos puede impedir la realización de esos derechos. Por ello, algunas obligaciones de derechos humanos tienen carácter progresivo mientras que otras son inmediatas (OACNUDH, 2006). Así, se reconoce que la realización de los derechos no se logra de una vez y para siempre, sino que se trata de un proceso. Asimismo, la progresividad implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.

4.2. ¿CÓMO SE CONSTRUYE UN INDICADOR DE DERECHOS HUMANOS?

Para cada variable que compone los derechos humanos se requiere traducir o desagregar la narrativa de la norma jurídica del derecho en cuestión en un número limitado de atributos característicos del derecho correspondiente. Este paso obedece a la conveniencia analítica de contar con una perspectiva estructurada para leer el contenido normativo del derecho, ya que es común que la enunciación de normas en los tratados y otros instrumentos sea general. El propósito de definir los atributos es avanzar en la puesta en práctica de las normas, ya que al articular los atributos se llega a una categorización con una terminología clara y tangible que facilite la selección de indicadores.³⁹

La identificación de atributos permite ubicar los aspectos que se deben tomar en cuenta para medir el cumplimiento de los derechos humanos. También permite vincular de forma clara y concreta los indicadores con las disposiciones normativas correspondientes. En la medida de lo posible, los atributos deben basarse en una lectura exhaustiva de la norma y no ser numerosos.

El siguiente paso es definir qué se va a medir. En este sentido, es importante medir la intención de un Estado o su aceptación para tomar acciones conforme a sus obligaciones en derechos humanos. También es relevante dar seguimiento a los esfuerzos que un Estado realiza para cumplir los compromisos que adquiere y monitorear los resultados de esos esfuerzos. Por ello, la OACNUDH clasifica los indicadores en tres tipos: estructurales, de proceso y de resultados; los cuales en su conjunto expresan tres aspectos esenciales de la implementación de los derechos humanos: intención, esfuerzo y resultado.

Los **indicadores estructurales**⁴⁰ reflejan la ratificación y adopción de instrumentos jurídicos internacionales y la existencia de mecanismos institucionales básicos para facilitar la realización de un derecho humano. Se centran en la naturaleza de la legislación interna con relación a determinados derechos; es decir, el grado de incorporación de las normas internacionales requeridas y los mecanismos institucionales que promueven y protegen estos derechos.

Los **indicadores de proceso**⁴¹ miden los esfuerzos que se realizan para transformar los compromisos en materia de derechos humanos en resultados. Se basan en los instrumentos de políticas públicas de los Estados con objetivos intermedios, los cuales a su vez pueden relacionarse de manera más directa con la realización de los derechos humanos. Reflejan progresos en esferas que pueden tener una repercusión positiva en la protección y en la realización de un derecho.

³⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Informe sobre Indicadores para Vigilar el Cumplimiento de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos*, Ginebra, 2006, HRI/MC/2006/7, p. 8.

⁴⁰ Paspalanova, Mila y Hernández Valencia, Javier, "Metodología para la Elaboración de Indicadores de Derechos Humanos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y su Aplicación en el Caso de México", en: *Seminario Internacional Indicadores de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y Seguimiento de las Políticas Sociales para la Superación de la Pobreza y el Logro de la Igualdad*, Santiago de Chile, INDH, 2013.

⁴¹ *Idem*.

Los **indicadores de resultado**⁴² describen los logros, individuales y colectivos, que reflejan el estado de disfrute de un derecho humano en un determinado contexto. Sirven para evaluar los efectos de los esfuerzos de un Estado en la promoción de los derechos humanos.

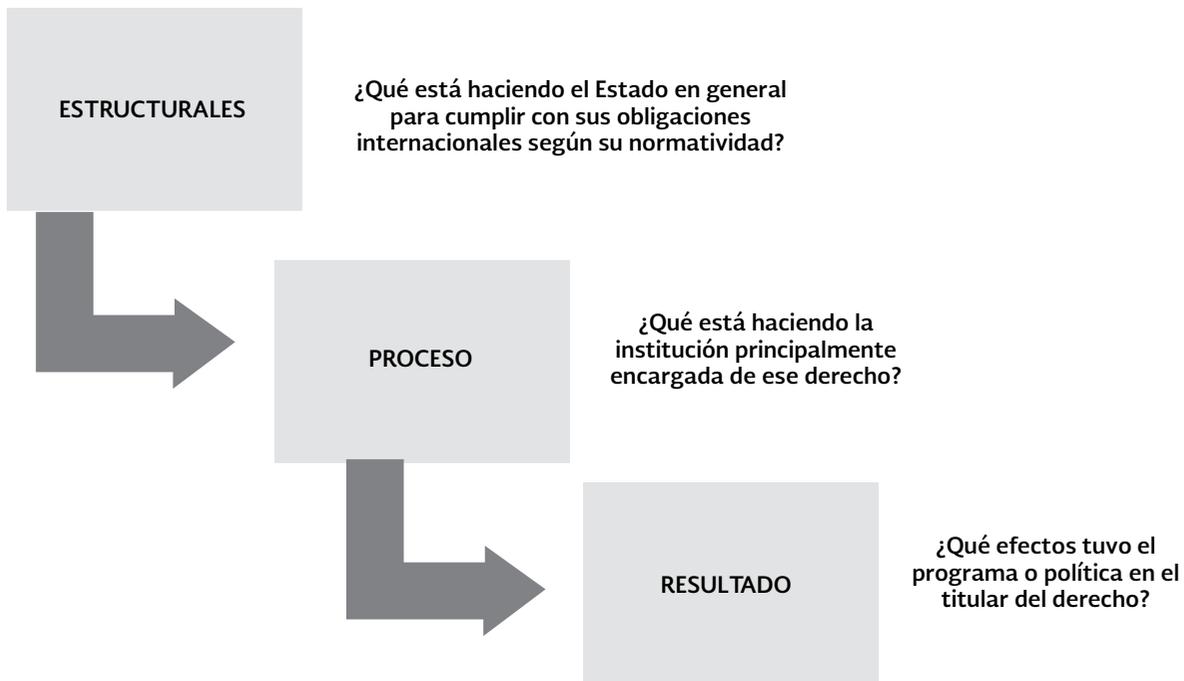


Ilustración 6. Tipos de indicadores.

Para retomar efectivamente el principio de no discriminación, la desagregación de los indicadores es crucial. La desagregación puede hacerse con base en grupos que tienen protección específica bajo las normas internacionales de derechos humanos, como las mujeres o los niños;⁴³ también en grupos que sufren algún tipo de discriminación, por ejemplo los grupos étnicos o los que enfrentan una situación de vulnerabilidad o están expuestos a experimentar desventajas por alguna razón, por ejemplo, la población rural en comparación con la población urbana.⁴⁴

⁴² *Op. cit.* 41, p.3.

⁴³ Algunos ejemplos de derechos en grupos específicos son los de las niñas, niños y adolescentes, mujeres, pueblos indígenas, personas migrantes y refugiadas, personas con discapacidad, personas adultas mayores o personas que viven con VIH/SIDA entre otros.

⁴⁴ Con una finalidad distinta de reflejar el principio de no discriminación, y más bien, para incorporar un enfoque transversal (la convergencia o corresponsabilidad de varios programas, políticas e instituciones para lograr objetivos y resultados respecto de grupos de población), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos, sugiere la segmentación de los tipos de beneficiarios de los programas presupuestales considere los enfoques transversales de: equidad de género, juventud, personas con discapacidad, etnicidad, con el fin de identificar aquéllos que atienden a la población que corresponda. http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/capacitacion/docs/GuiaIndicadores.pdf (Consultada 29 de enero de 2014).

4.3. ¿CUÁLES SON LAS CARACTERÍSTICAS DE UN BUEN INDICADOR?

La metodología de la OACNUDH destaca que la principal consideración para definir y crear indicadores de derechos humanos o indicadores de cualquier otro tipo es su pertinencia y eficacia al abordar los objetivos que han de perseguir. Se sugieren criterios para la selección de indicadores cuantitativos: ser pertinentes, válidos y fiables; ser simples, oportunos; estar fundamentados en información objetiva (basarse en información relativa a objetos, hechos o acontecimientos que en principio puedan observarse o verificarse directamente) y en mecanismos de generación de datos (los indicadores deben producirse y difundirse de forma independiente, imparcial y transparente y deben basarse en metodología, procedimientos y conocimientos sólidos); prestarse a la comparación temporal y espacial y ajustarse a las normas de estadísticas internacionales pertinentes y prestarse al desglose por sexo, edad y sectores en situación de vulnerabilidad o marginación.⁴⁵

Cabe señalar que estas características son compartidas por otros sistemas o metodologías de diseño de indicadores. Por ejemplo, la *Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo*, así como la *Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos* ambos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), establecen que los indicadores a considerar en los programas y en las matrices de indicadores deben ser claros, relevantes, económicos y monitoreables. Asimismo, es deseable que se pueda separar, cuando sea posible, el supervisor de lo supervisado.

En resumen, es deseable que cada indicador propuesto sea:

- **Objetivo:** es decir, independiente del juicio de quien lo mide o utiliza.
- **Claro:** preciso, entendible y sin ambigüedad.
- **Relevante:** debe reflejar la importancia del objetivo planteado y proveer información sobre lo que se busca medir del mismo, es decir, debe ser apropiado para lo que se desea medir.
- **Monitoreable:** debe poder sujetarse a una comprobación independiente, es decir, puede verificarse.
- **Económico:** que sea relativamente fácil de obtener, la información necesaria para generar el indicador deberá estar disponible a un costo razonable.
- **Medible:** en términos cuantitativos o cualitativos a fin de conocer los avances y/o retrocesos.

Un indicador es una señal que hace posible conocer el estado o situación de las cosas hoy, pero también permite detectar cómo se está moviendo dicho estado en un momento y ubicar oportunamente problemas para tomar acciones correctivas a tiempo. Para dar verdadero sentido a un indicador es necesario establecer las metas y los plazos, esto es, hacia dónde se quiere ir y en cuánto tiempo.

Retomando el paso inicial de la perspectiva de derechos humanos (diagnóstico) se requiere establecer una línea base que indique de dónde se está partiendo. Una vez conocida la situación inicial, se debe determinar cuál es la situación a la que se quiere llegar; es decir, la meta. También es necesario establecer el tiempo en el que se considera se podrá alcanzar la meta propuesta.

⁴⁵ Green, Maria, "What We Talk About When We Talk About Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement", *Human Rights Quarterly*, volumen 23(4), 2001, p. 1065.

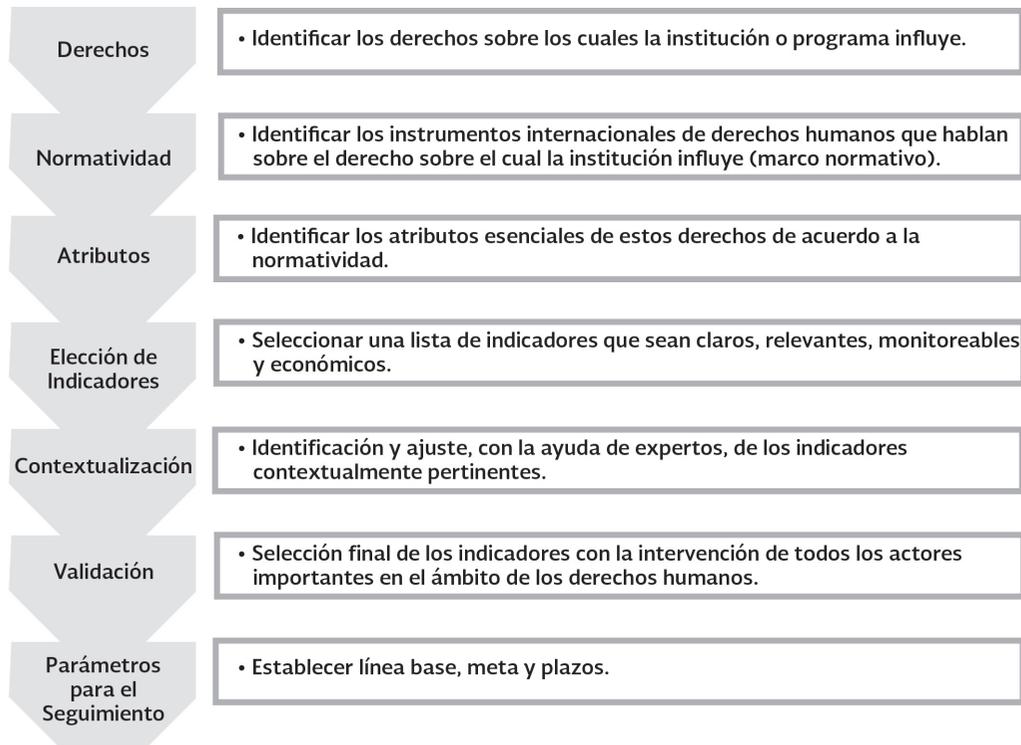


Ilustración 7. Proceso para elaborar indicadores de derechos humanos.

4.4. FICHA TÉCNICA DE UN INDICADOR

Una herramienta útil al momento de definir un indicador es llenar una ficha técnica con sus principales características. Los elementos mínimos que debe incluir son los siguientes:

- **Nombre del indicador:** Es la expresión que identifica al indicador y que manifiesta lo que se desea medir con él. El nombre debe ser claro, concreto y entendible.
- **Descripción del indicador:** Debe precisar qué se pretende medir del objetivo al que está asociado. Sirve para entender la utilidad del indicador. No debe confundirse con el nombre del indicador, ni con el método de cálculo.
- **Método de cálculo:** Se refiere a la forma en que se relacionan las variables establecidas para el indicador. Se sugiere usar símbolos matemáticos para las expresiones aritméticas. Asimismo, hacer explícitas las características de las variables.
- **Unidad de medida:** Forma en que se quiere expresar el resultado de la medición. La unidad de medida debe ser consistente con el método de cálculo. Por ejemplo: porcentaje, índice, proporción.
- **Medio de verificación:** Establecer cuál es la fuente o fuentes de información que se requieren para el cálculo del indicador.
- **Frecuencia de la medición:** Periodicidad con la que se mide el indicador. Por ejemplo, trimestral, sexenal, anual, bienal o sexenal.

Línea base: El valor que toma el indicador como punto de partida para darle seguimiento. Debe especificarse el año en que se realizó la medición de la línea base.

- **Meta:** Establece el valor del indicador al que se desea llegar.
- **Sentido del indicador:** Cómo es el comportamiento que debe tener el indicador en relación con la meta; esto es, si se desea que el valor del indicador vaya aumentando con el tiempo hacia la meta o bien, si el objetivo es que el indicador se vaya reduciendo hasta alcanzar la meta.

La Ley de Planeación prevé que la SHCP debe cuidar que el PND y los programas que se deriven de éste, mantengan congruencia y vinculación en su elaboración y contenido. Para ello, la SHCP emitió los Lineamientos para Dictaminar y dar Seguimiento a los Programas Derivados del PND, así como la Guía técnica anteriormente mencionada.

Estos lineamientos requieren que cada objetivo que planteen los programas derivados del PND (máximo seis) estén alineados a una meta nacional, a un objetivo de dicha meta nacional y a una o varias estrategias del mismo objetivo. Además, los documentos normativos establecen que los programas derivados del PND deberán establecer un máximo de tres indicadores⁴⁶ por cada objetivo que tenga cada programa.

Los indicadores deberán medir resultados más que insumos, ser claros, relevantes y monitoreables. Asimismo, la SHCP señala que en la elección de indicadores, se deben privilegiar aquellos cuya medición sea independiente de las dependencias y entidades responsables de la ejecución de programas, ya sean indicadores nacionales o internacionales. Los indicadores planteados en los programas formarán parte del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).⁴⁷

Como se puede observar, la selección de indicadores en la planeación nacional responde a una estructura distinta de la construcción de sistemas de indicadores de derechos humanos, aunque los criterios deseables de los indicadores (parte 4 de este documento) son los mismos en ambos procesos. En este contexto se podría avanzar hacia la incorporación de la perspectiva de derechos humanos en dos sentidos. El primer término, reconociendo en la definición de los objetivos, estrategias y líneas de acción, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. En segundo, utilizando el marco conceptual y la metodología descrita para seleccionar los indicadores que se plasmarán en los programas.

⁴⁶ De acuerdo con los Lineamientos, un indicador se define como la expresión cuantitativa, o en su caso, cualitativa, correspondiente a un índice, medida, cociente o fórmula, que establece un parámetro del avance en el cumplimiento de los objetivos y metas.

⁴⁷ El SED es un conjunto de elementos que permite monitorear, evaluar y dar seguimiento a las políticas públicas y programas presupuestarios con el objeto de mejorar los resultados de los mismos.

PARTE 5

Evaluación

5.1. ¿CÓMO REALIZAR EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

Las políticas públicas constituyen procesos de toma de decisiones para dar solución a determinados problemas públicos. En este sentido, la toma de decisiones del Estado -las acciones y omisiones- deben tener en cuenta criterios que permitan lograr los objetivos que persiguen; es decir, al ponderar distintas alternativas es posible prever y verificar resultados que lleven a cumplir de la mejor manera con las metas y objetivos.

La evaluación es una herramienta que ayuda no sólo a hacer más asertiva la toma de decisiones, sino que permite mejorar la eficacia y eficiencia, así como la rendición de cuentas mediante el monitoreo constante de las políticas públicas. Por ello, la evaluación es un elemento que debe estar presente en todos los pasos del **ciclo de las políticas públicas**.

En términos de derechos humanos, la supervisión y la evaluación son los elementos clave de la rendición de cuentas. La recolección y difusión de datos sobre la ejecución de las políticas refuerza la responsabilidad de los gobiernos y permite evaluar si se cumple con las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. La existencia de un sistema de supervisión aumenta la eficacia del Gobierno en materia de formulación de políticas y gasto público, sobre todo en lo referente a la prestación de servicios públicos con perspectiva de derechos humanos.⁴⁸

Los objetivos de la evaluación de las políticas con perspectiva de derechos humanos son: a) mejorar las prácticas de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las obligaciones del Estado en derechos humanos; b) eficientar el desempeño de programas y políticas públicas con perspectiva de derechos humanos y, c) informar el proceso de presupuestación destinado a los derechos humanos.

Asimismo, los resultados de la evaluación buscan fortalecer capacidades técnicas para generar información sobre los contenidos de derechos humanos en sus políticas públicas y programas; e institucionalizar la rendición de cuentas a través de la producción y recolección de datos de los indicadores sobre los derechos humanos.

Algunos de los desafíos recurrentes que surgen al realizar evaluaciones de política pública son: 1. la complejidad metodológica; 2. coyunturas o factores externos; 3. los tiempos de gestión y las lógicas administrativas; 4. cambio en estrategias o prioridades políticas; 5. límites en las atribuciones y responsabilidades; y 6. el costo e implicaciones presupuestales.⁴⁹

El objetivo principal de las políticas con perspectiva de derechos humanos es poder alcanzar la realización y disfrute de los derechos. Sin embargo, hay objetivos administrativos a ser tomados en cuenta como elementos útiles para la toma de decisiones:⁵⁰

1. Financiero: en caso de perseguir autosuficiencia de proyectos, sustentabilidad o progresividad.

⁴⁸ OHCHR / OMS, *Human Rights, Health and Poverty Reduction Strategies*, Geneva, 2008, p.53.

⁴⁹ Kendall Guthrie, Justin Louie, Tom David and Catherine Crystal Foster, *The Challenge of Assessing Policy and Advocacy Activities: Strategies for a Prospective Evaluation Approach*, Blueprint Research & Design, Inc. USA, 2005, p. 7.

⁵⁰ Cardozo Brum, Myriam, *La Evaluación de las Políticas Públicas: Problemas, Metodologías, Aportes y Limitaciones*, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/84/pr/pr10.pdf>, p. 170. (Consultada el 29 de enero de 2014).

2. Social: donde se toma en cuenta el bienestar de la población en general o se priorizan las particularidades de grupos en situación de vulnerabilidad.

3. Equidad: igual distribución de recursos en materia económica y social.

4. Político: implica fortalecer la legitimidad y busca generar consensos.

Aunque no existe un criterio unificado sobre cómo evaluar políticas públicas, hay distintos tipos de evaluación útiles en el marco de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, algunos ejemplos son:

1. Desempeño: ¿Qué se está haciendo?

2. Efectividad: El impacto global está produciendo un cambio positivo en sentido de los objetivos perseguidos ¿Se está haciendo lo que se supone que debe hacerse?

3. Eficiencia: El logro de los objetivos perseguidos con los mismos costos económicos, sociales y políticos. ¿Se pueden reducir costos o tiempos para realizar las mismas actividades?

4. Productividad: ¿Los servicios o insumos brindados son los necesarios para alcanzar las metas y los objetivos?

5. Proceso: Análisis de los métodos organizacionales y la posibilidad de reingeniería o cambios en la implementación.

Algunos métodos o controles de gestión permiten realizar evaluaciones, usando una o más combinaciones de las evaluaciones ya mencionadas, en una o más fases del ciclo de las políticas públicas. Algunos ejemplos son: 1. evaluaciones de rutina en la implementación, 2. evaluaciones realizadas por expertos internos o externos, 3. evaluaciones por medio del seguimiento a una matriz de riesgos definidos durante la fase de formulación, 4. reportes trimestrales o semestrales de avances, 5. registro de lecciones aprendidas que reflejen el avance progresivo, 6. desarrollo de un plan de monitoreo, 7. informes anuales y finales, 8. supervisión de un órgano consultivo compuesto por socios externos y organizaciones de la sociedad civil entre otros. Estas herramientas no pretenden duplicar tareas, sino generar una mejor coordinación respecto de los órganos de control y otras herramientas de monitoreo ya existentes en la APF.

Es muy importante definir dentro de la institución o entidad cuáles son los **mecanismos y estructuras de gestión** encargados de alinear los objetivos de la dependencia con los objetivos establecidos en el PNDH, que tengan la capacidad de coordinar al interior de la dependencia y puedan reportar los avances en materia de derechos humanos. De esta forma es posible la mejora continua en la APF para revisar integralmente los procesos de implementación de la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas.

Ejemplo plan de monitoreo

Acción de monitoreo	Descripción	Responsable	Fecha prevista	Línea base	Avance de acuerdo al estándar o recomendación en materia de derechos humanos
Informe trimestral					
Auditoría					
Visita de monitoreo					
Informe anual					

Ilustración 8. Plan de monitoreo.

5.2. ¿QUÉ ELEMENTOS EVALUAR EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS?

En la segunda parte de este manual se delimitaron los elementos de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: transversalidad, perspectiva de género, igualdad y no discriminación, participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil, progresividad, principio *pro persona*; y transparencia y rendición de cuentas. Todas ellas se deben incluir al momento de evaluar políticas públicas con perspectiva de derechos humanos.

Conclusiones

El Estado mexicano, a través de la reforma constitucional, ha generado un marco de reconocimiento y protección de derechos humanos en el cual se coloca como fin y justificación de toda la gestión institucional pública a la persona y sus derechos. De este marco derivan obligaciones directas para todas las autoridades, de todos los poderes y órdenes de gobierno, dentro de ellas está la obligación de vincular la planeación pública a una perspectiva de derechos humanos.

La reforma constitucional de derechos humanos tiene como objetivo central crear una política de Estado en la materia. Para ello es fundamental lograr la participación convergente de todas las autoridades, bajo un marco común y detonar una amplia participación social que acompañe todo el proceso. En la consolidación de una política de Estado de derechos humanos es indispensable que todas sus acciones respeten la dignidad y autonomía de las personas y vayan encaminadas a hacer realidad sus derechos.

Introducir la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas supone que toda aquella acción de gobierno responda o atienda un problema público bajo un sistema de derechos, el cual, a su vez tiene su fundamento en los principios constitucionales y los instrumentos internacionales que se orientan a la consolidación de una sociedad de derechos.

Los atributos fundamentales de cómo la perspectiva de derechos humanos puede transversalizarse en las políticas públicas son:

1. Cuando se formulen las políticas públicas, el objetivo principal deberá ser la realización de los derechos humanos.
2. Realizar un diagnóstico que permita identificar a los **titulares de derechos** y aquello a lo que tienen derecho, así como a los correspondientes **portadores de obligaciones**. En consecuencia, poder observar las **causas** que generaron el problema público y determinar las **capacidades** de los titulares de derechos para demandar el ejercicio de sus derechos y las de los portadores de obligaciones para tener los elementos para responder de manera adecuada a las necesidades de la población.
3. Los principios y normas contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos deben orientar la planeación, programación y presupuesto de las políticas públicas.⁵¹

El carácter progresivo de los derechos humanos nos indica que su realización “no es un suceso único y momentáneo, tanto la protección como la promoción de los derechos humanos deben perseguirse de manera continuada.”⁵² De igual modo, las políticas públicas deben tomar en cuenta los elementos de la perspectiva de derechos humanos, así como los principios transversales de igualdad y no discriminación, perspectiva de género, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas.

Hoy, México se asume como un país en vías de consolidarse como una sociedad de derechos en donde todas las personas disfruten de cada uno de ellos. Para eso, el diseño e implementación de políticas públicas con una perspectiva de derechos humanos por parte de todas las dependencias y entidades del Estado debe ser la vía que llevará a consolidar dicha sociedad, en donde todas las personas accedan y gocen efectivamente de ellos.

⁵¹ *Op. cit.* 21, pp. 15-16.

⁵² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la Medición y la Aplicación*, New York, 2012, p. 148. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf (Consultada el 2 de octubre de 2011).

PROTOCOLO

Introducción

Este *Protocolo* ofrece una serie de pautas marco para guiar a quienes participan del proceso de diseño y planeación, en las formas en que puede transversalizarse la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas, programas y acciones de gobierno con el fin de alcanzar una sensible mejoría en el goce y ejercicio de los derechos humanos de las personas.

Las dependencias y entidades de la APF⁵³ tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Para lograrlo, los programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales,⁵⁴ deberán ser los medios para avanzar progresiva e integralmente hacia la realización de los derechos humanos. La expectativa a largo plazo es que el proyecto de país y las prioridades nacionales plasmadas en el PND resulten en un efectivo ejercicio de los derechos humanos; en tanto que los programas ya mencionados respondan de manera integral a las obligaciones del Estado.

De acuerdo con los *Lineamientos para Dictaminar y dar Seguimiento a los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo*,⁵⁵ la estructura general de los programas es:

- **Diagnóstico** de la problemática que atienden.
- **Objetivos** describiendo y justificando la relevancia de cada uno.
- **Estrategias** para lograr los objetivos.
- **Líneas de acción** que correspondan a la realización de cada estrategia.
- En su caso, listado de **dependencias o entidades** que participarán en la ejecución del programa.
- **Indicadores** y sus respectivas **metas**.
- Evaluación y análisis de los procesos.

A continuación se presenta una propuesta de cuatro pasos a seguir para transversalizar la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas.

⁵³ “Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten,” Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 2 de abril de 2013.

⁵⁴ Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución. Artículo 23, Ley de Planeación, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 9 de abril de 2012. Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento. Artículo 24, Ley de Planeación, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 9 de abril de 2012. Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa. Artículo 25, Ley de Planeación, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 9 de abril de 2012. Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector. Artículo 26, Ley de Planeación, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 9 de abril de 2012.

⁵⁵ Acuerdo 01/2013 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diario Oficial de la Federación*, del 10 de junio de 2013.



Ilustración 9. Proceso en políticas públicas.

PASO 1: Elaboración del diagnóstico

El punto de partida para elaborar cualquier programa es la elaboración de un diagnóstico. La perspectiva de derechos brinda tres tipos de análisis para determinar los primeros insumos al momento de diseñar o planear políticas públicas o programas:⁵⁶

1. Análisis de roles.
2. Análisis causal.
3. Análisis de brechas de capacidad.

Así, el primer paso es identificar, definir y entender el **problema público como un problema de derechos humanos**. Es decir, habrá que realizar un **análisis de roles** para poder identificar a los **titulares de derechos** (grupos en situación de vulnerabilidad) y a los **portadores de obligaciones** (Estado y sus agentes).

⁵⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Integración de los Derechos Humanos en las Políticas y en los Programas de Desarrollo: Experiencias del PNUD*, Nueva York, 2012, p. 9.

Titulares de Derechos	Portadores de Obligaciones
<p>1. Identificarlos Preguntas clave: ¿Quiénes son? ¿De quién no se respetan los derechos?</p>	<p>1. Identificarlos Preguntas clave: ¿Quiénes son? ¿Quiénes son los actores concretos o instituciones responsables?</p>
<p>2. Identificar sus demandas Preguntas clave: ¿Quiénes son los titulares del derecho? ¿Tienen la capacidad para reclamarlos?</p>	<p>2. Identificar sus obligaciones según sus atribuciones Preguntas clave: ¿Cuáles son las obligaciones que deben cumplir? ¿Qué mecanismos de rendición de cuentas y de reparación existen y qué mecanismos deben establecerse? ¿Dependen de otras instituciones para desempeñar sus obligaciones? ¿Estas otras tienen también la capacidad de desempeñar sus funciones?</p>
<p>3. Vínculo con el DIDH Preguntas clave: ¿Qué dicen los instrumentos y estándares internacionales de derechos humanos acerca de sus reivindicaciones y derechos?</p>	<p>3. Vínculo con el DIDH Preguntas clave: ¿Qué se espera de las leyes, procedimientos y políticas públicas del Estado y de las y los servidores públicos? ¿Existen derechos establecidos en los estándares internacionales de derechos humanos, así como roles específicos definidos en las leyes, procedimientos y políticas nacionales?</p>

Ilustración 10. Titulares de derechos y portadores de obligaciones.

Para elaborar un diagnóstico, no sólo se debe dar cuenta de la existencia o inexistencia de Leyes que protejan y materialicen los derechos (que regulen, vigilen, sancionen, asignen presupuesto, o establezca procedimientos), por ello el **análisis causal** de la perspectiva de derechos humanos, permite delimitar las **determinantes estructurales, así como las resistencias sociales y culturales** que generan contextos adversos y de vulneración a los derechos humanos. Esto incluye las violaciones registradas por los organismos públicos autónomos y por los organismos nacionales e internacionales especializadas en la materia.

Finalmente, dentro del diagnóstico se debe realizar un **análisis de brechas de capacidad**, el cual ayuda a definir si los titulares de derechos tienen la capacidad y las posibilidades de organización de demanda de sus derechos o la información y los recursos para hacerlo. Igualmente, en el caso de los portadores de obligaciones debe determinarse si tienen atribuciones, información y recursos para cumplir con las obligaciones que marca la Ley. El diagnóstico también determina el nivel de corresponsabilidad de otras instituciones para que los portadores directos, puedan desempeñar sus obligaciones.

Estos elementos dentro del diagnóstico permitirán identificar el problema y sus particularidades para brindar soluciones

adecuadas que cuenten con los elementos mínimos en consonancia con la perspectiva de derechos humanos. Es decir, incluir la **participación** efectiva de los titulares de derechos, para identificar las barreras que existen en materia de **igualdad y no discriminación** para que el Estado cumpla con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Igualmente, se debe contar con instrumentos eficaces de **transparencia y rendición de cuentas** para tener la mayor información posible al momento de la planeación.

Las siguientes preguntas rectoras permitirán pensar el problema y realizar el diagnóstico bajo una perspectiva de derechos humanos:

1. ¿Quiénes son los **titulares de derechos**?
2. ¿Quiénes son los **portadores de obligaciones**?
3. ¿Cuáles son los **derechos y obligaciones** en materia de derechos humanos que se estarían protegiendo?
4. ¿Cuál es la **problemática** que se busca atender?
5. ¿Cuál es la **valoración y perspectiva de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil** sobre la situación de derechos humanos o sobre la problemática en cuestión?
6. ¿Existen **recomendaciones, resoluciones y/o sentencias** de organismos internacionales y nacionales de derechos humanos relacionadas con la problemática que busca atenderse?
7. ¿Se cuenta con **evaluaciones previas de las políticas y programas** que han sido impulsados anteriormente para atender la problemática? ¿Cuáles son las principales preocupaciones?
8. ¿Existen investigaciones, diagnósticos, documentación de la problemática de parte de la **academia y/o sociedad civil**?
9. ¿Cuáles son las **cuestiones estructurales** que determinan la existencia del problema que se quiere resolver y cómo pueden atenderse?
10. ¿Existen **brechas de capacidad** por las cuales no se ha podido resolver el problema de quién o quiénes?

La información y los datos del diagnóstico deben ayudar a construir una estimación inicial de la situación; es decir, a contar con la línea base que permita comparar en el tiempo, cómo la problemática se va transformando a partir de la intervención de la gestión pública. Esto permite comparar la situación inicial del problema que se desea solucionar con la situación esperada que se pretende alcanzar mediante la acción de la política pública.⁵⁷

Para ello, la valoración de la ciudadanía y de la sociedad civil, como las recomendaciones que organismos nacionales e internacionales de derechos humanos hayan realizado al Estado mexicano⁵⁸ constituyen indicadores valiosos para identificar las situaciones críticas de ciertos grupos de población, así como la situación general de derechos humanos en el país.⁵⁹

⁵⁷ Fierro Jaime, “Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales”, División de Políticas y Estudios, *Programa Región Activa*, SUBDERE-GTZ, octubre 2008, p. 52.

⁵⁸ Recomendaciones emitidas al Estado mexicano por los distintos Comités y órganos de tratados de Naciones Unidas y las derivadas de informes y/o sentencias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Para mayor información, visite la base de datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores: <http://recomendacionesdh.mx/inicio> (Consultada el 29 de enero de 2014).

⁵⁹ Por ejemplo, al revisar los informes alternativos que la sociedad civil ha presentado al Mecanismo de Examen Periódico Universal en 2009 y 2013, se identifican temas que son reiterados en la agenda de las organizaciones como el feminicidio, entre otros.



Ilustración 11. Proceso de políticas públicas en derechos humanos.

PASO 2: Identificación de atributos de los derechos humanos en relación con las obligaciones de la dependencia o entidad

Introducir los derechos humanos en la gestión pública requiere que cada dependencia y entidad identifique claramente cuáles son los **derechos que se relacionan directa o indirectamente con la misión, mandato y gestión** de cada una de ellas. Desde la perspectiva de derechos humanos, las organizaciones del Estado deberán funcionar armónica y complementariamente para responder a los **atributos y obligaciones de los derechos**.

Cada uno de los derechos humanos se puede desagregar en **atributos**. Éstos permiten tener claridad sobre su alcance y contenido.

Por lo tanto, **los atributos ayudan a enmarcar las competencias y misión de cada institución y a diseñar de mejor manera los objetivos, estrategias, acciones e indicadores de una política o programa.** Para identificar la gestión de cada institución estatal con algún derecho y sus atributos, se proponen a manera de procedimiento las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son los **derechos** que se relacionan directamente con la gestión de su dependencia?

Los atributos de los derechos humanos son todos aquellos componentes, condiciones y elementos que se tienen que dar para que sea garantizado el derecho en cuestión

2. ¿Estos **derechos humanos están reconocidos** en instrumentos de carácter universal, regional y nacional? ¿En cuáles?

3. ¿Cuáles son las **facultades, misión y objetivos** de la dependencia o entidad?

4. ¿Cómo se relacionan esas facultades, misión y objetivos con el **cumplimiento de las obligaciones** en materia de derechos humanos que tiene el Estado mexicano?

5. ¿Cuál es la mejor **forma de hacer efectivos los derechos** a través de la política pública o programa que se está diseñando o ejecutando?

La OACNUDH establece tres consideraciones a tomar en cuenta para poder identificar los atributos de los derechos humanos. Éstas son:

- a) Basarse en una lectura exhaustiva de la norma, comenzando con las disposiciones en los tratados internacionales básicos de derechos humanos, de manera que ninguna parte de la norma se pase por alto en la elección de los atributos;
- b) Reflejar de manera colectiva la esencia de su contenido normativo y su articulación debe contribuir a la identificación ulterior de los indicadores pertinentes; y
- c) El alcance de los atributos no debe yuxtaponerse con otros; en otras palabras, los atributos seleccionados deben ser mutuamente excluyentes.⁶⁰

⁶⁰ *Op. cit.* 50, p. 35.



Ilustración 12. Proceso en la identificación de atributos de los derechos humanos en relación con las obligaciones de la dependencia o entidad.

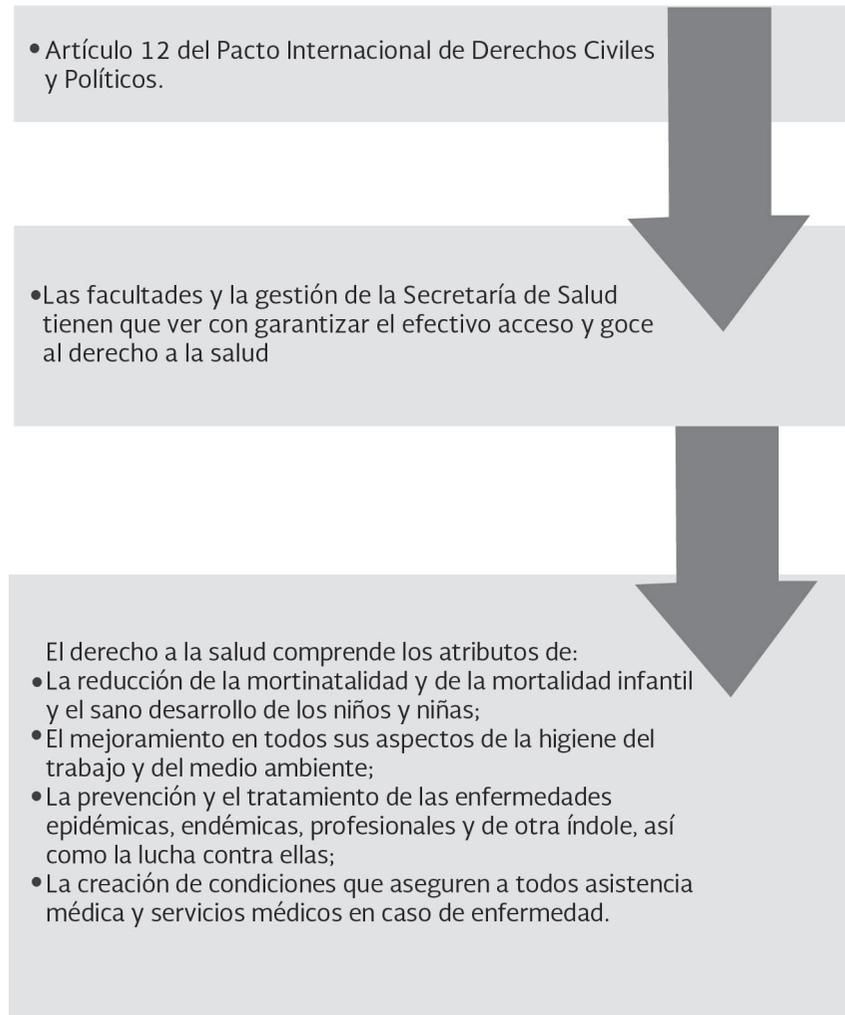


Ilustración 13. Ejemplo para identificar los atributos en relación con el derecho a la salud.

• Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

• Las facultades y la gestión de la Secretaría de Educación Pública corresponden plenamente a que el Estado mexicano garantice el derecho a la educación

El derecho a la educación comprende los atributos de:

- La enseñanza primaria debe ser gratuita, obligatoria y asequible a las personas
- La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible, sobre la base de la capacidad de cada persona, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- ☒ Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones.

Ilustración 14. Ejemplo para identificar los atributos en relación con el derecho a la educación.

PASO 3: Elección de alternativas

Para elegir las mejores alternativas de solución a los problemas públicos en relación con el estado que guarda el cumplimiento de los derechos humanos identificados en el diagnóstico, es pertinente tener en cuenta sus características: indivisibilidad e interdependencia, universalidad e integralidad, mismas que ayudan a entender que unos derechos dependen de otros, que la lesión de un derecho determinado afecta a otro al que está conexo y que la concreción de un derecho se relaciona con la satisfacción de otro.⁶¹

De esta forma, la elección de soluciones que posteriormente se reflejarán en las estrategias, requiere retomar el análisis causal y establecer, junto con la efectiva participación de la sociedad civil, la elección de las soluciones idóneas. Al momento de elegir las soluciones, es posible plantear las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son las causas que originan el incumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos?
2. ¿Cuáles son las *variables* que agravan la violación a estos derechos humanos?
3. ¿Cuáles son las *variables que afectan directamente* a grupos de población en situación de vulnerabilidad para el goce de sus derechos?

PASO 4: Diseño de la política

A partir de los hallazgos del Diagnóstico, se debe delimitar la problemática de derechos humanos que se busca atender, elegir las mejores soluciones e identificar la relación entre la gestión de la dependencia o entidad y los atributos de los derechos que son de la competencia de la entidad gubernamental en cuestión.

Posteriormente se definen los objetivos, estrategias, líneas de acción, metas e indicadores del Programa. Para ello se revisa la normatividad que orienta todo el proceso de planeación nacional para el desarrollo. Así, corresponde hacerse los siguientes planteamientos:

1. ¿Qué establece la Constitución para su dependencia u entidad?
2. ¿Qué establece la Ley de Planeación para el diseño de programas?
3. ¿Cuáles son los lineamientos o acuerdos que estableció la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el diseño de programas, planeación, programación y presupuesto?

La Ley de Planeación establece que entre el PND y los programas que de él deriven debe haber congruencia, tanto en su contenido como en su elaboración. Los programas sectoriales y especiales atienden las estrategias transversales deben establecer objetivos sectoriales y transversales, respectivamente, los cuales deberán estar alineados y vinculados con las metas y estrategias contenidas en el Plan;⁶² en tanto que los programas regionales, especiales, institucionales deberán contribuir al cumplimiento de los objetivos en los programas sectoriales.⁶³

Los programas sectoriales, regionales, especiales, institucionales y presupuestarios, deberán tener como base el cumplimiento de los derechos humanos.

⁶¹ Jiménez Benítez, William Guillermo, “El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas,” Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, Colombia 7 (12), enero-junio 2007, p. 34.

⁶² Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para Dictaminar y dar Seguimiento a los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018.

⁶³ *Idem*.

**PROGRAMAS SECTORIALES
Y ESPECIALES**

Establecer objetivos sectoriales y transversal, alineados con las estrategias transversales y las metas nacionales

- 1) Democratizar la productividad
- 2) Gobierno cercano y Moderno
- 3) Perspectiva de Género

Estrategias transversales

- México en Paz
- México Incluyente
- México con Educación de Calidad
- México Próspero
- México con Responsabilidad Global

Metas Nacionales

**PROGRAMAS REGIONALES,
ESPECIALES, INSTITUCIONALES
Y PRESUPUESTARIOS**

**CUMPLIR LOS
OBJETIVOS
SECTORIALES QUE
ESTABLECEN LOS
PROGRAMAS
SECTORIALES**

DERECHOS HUMANOS (Atributos y obligaciones)

Ilustración 15. Proceso en la alineación de Programas.

Resumen	
<p>Paso 1. Elaboración del diagnóstico</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Quiénes son los titulares de derechos? 2. ¿Quiénes son los portadores de obligaciones? 3. ¿Cuáles son los derechos y obligaciones en materia de derechos humanos que se estarían protegiendo? 4. ¿Cuál es la problemática que se busca atender? 5. ¿Cuál es la valoración y perspectiva de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil sobre la situación de derechos humanos o sobre la problemática en cuestión? 6. ¿Existen recomendaciones y/o sentencias de organismos internacionales y nacionales de derechos humanos relacionadas con la problemática que busca atenderse? 7. ¿Se cuenta con evaluaciones previas de las políticas y programas que han sido impulsados anteriormente para atender la problemática? ¿Cuáles son las principales preocupaciones? 8. ¿Existen investigaciones, diagnósticos, documentación de la problemática de parte de la academia y/o sociedad civil? 9. ¿Cuáles son las cuestiones estructurales que determinan la existencia del problema que se quiere resolver y cómo pueden atenderse? 10. ¿Existen brechas de capacidad por las cuales no se ha podido resolver el problema de quién o quiénes?
<p>Paso 2: Identificar los atributos de derechos humanos en relación con las obligaciones de la dependencia o entidad</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuáles son los derechos que se relacionan directamente con la gestión de su dependencia? 2. ¿Estos derechos humanos están reconocidos en instrumentos de carácter universal, regional y nacional? ¿En cuáles? 3. ¿Cuáles son las facultades, misión y objetivos de la dependencia o entidad? 4. ¿Cómo se relacionan esas facultades, misión y objetivos con el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos que tiene el Estado mexicano? 5. ¿Cuál es la mejor forma de hacer efectivos los derechos a través de la política pública o programa que se está diseñando o ejecutando?
<p>Paso 3: Elección de alternativas</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuáles son las causas que originan el incumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos? 2. ¿Cuáles son las variables que agravan la violación a derechos humanos? 3. ¿Cuáles son las variables que afectan directamente a grupos de población en situación de vulnerabilidad para el goce de sus derechos?
<p>Paso 4: Diseño de la política</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Qué establece la Constitución para la dependencia u entidad? 2. ¿Qué establece la Ley de Planeación para el diseño de programas? 3. ¿Cuáles son los lineamientos u acuerdos que estableció la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el diseño de programas, planeación, programación y presupuesto?

Ilustración 15. Proceso para transversalizar la perspectiva de derechos humanos en la elaboración de políticas públicas.

Lecturas Sugeridas y Referencias

LECTURAS SUGERIDAS

GESOC, Agencia para el Desarrollo, A.C., “Programación y Presupuestación basada en Resultados con Perspectiva de Derechos Humanos en el Distrito Federal”, *Cuaderno de Trabajo*, 2011. Disponible en: <http://www.gesoc.org.mx/site/wp-content/uploads/2011/06/Cuaderno-de-Trabajo-2011-Indesol.pdf>. (Consultada el 6 de agosto de 2013).

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *20 Claves para Conocer y Comprender mejor los Derechos Humanos*, México, 2011. Disponible en <http://www.hchr.org.mx/files/doctos/Libros/2011/20clavesOK.pdf>. (Consultada el 24 de septiembre de 2013).

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos: Un Manual Operativo para Servidoras y Servidores Públicos*, México, 2010. Disponible en: <http://www.hchr.org.mx/Documentos/Libros/2011/L280211PPDH.pdf>. (Consultada el 2 de agosto de 2013).

REFERENCIAS

Aguiar Villanueva, Luis, *Colección de Antologías de Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Anaya Muñoz A., et al., *Glosario de Términos Básicos de Derechos Humanos*, México, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2005.

Banco Mundial, *La Formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*, 2010.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, “El Efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, *Opinión Consultiva OC-2/82*, serie A, No. 2, 24 de septiembre de 1982.

Diario Oficial de la Federación, Acuerdo 01/2013 por el que se Emiten los Lineamientos para Dictaminar y dar Seguimiento a los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018, 2013. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301827&fecha=10/06/2013. (Consultada el 12 de agosto de 2013).

Dussel, E., “Hacia una Filosofía Política Crítica”, en Vázquez, D. y Serrano, S., *Los Principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad en la Reforma Constitucional de 2011, Apuntes para su Aplicación Práctica*. Documento de trabajo, 2011.

Facio, A., “Con los Lentes del Género se ve otra Justicia”, en: *El Otro Derecho*, No. 28, Bogotá, ILSA, 2002. Disponible en: http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/Con_los_lentes_del_genero_se_ve_otra_justicia.pdf. (Consultada el 03 de octubre de 2013).

Fierro, J., *Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales*, División de Políticas y Estudios, Programa Región Activa, SUBDERE – GTZ, octubre 2008.

Green, María, “What We Talk About When We Talk About Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement”, *Human Rights Quarterly*, volumen 23(4), 2001.

Instituto Queretano de la Mujer, Procuración de Justicia con Perspectiva de Género, *Manual de Capacitación en*

Derechos Humanos de las Mujeres para una Procuración de Justicia con Perspectiva de Género, Dirigida a los Hombres Adscritos a las Agencias del Ministerio Público en el Estado de Querétaro, Querétaro, 2011. Disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/Qro/qro_meta2_1_2011.pdf. (Consultada el 26 de septiembre de 2013).

Jenkin, William, *Policy Analysis, a Political and Organization Perspective*, Inglaterra, Mortin Robertson and Company, 1978.

Jiménez Benítez, W., *El enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas*, Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, Colombia 7 (12), enero-junio 2007, pp.31-46.

Lamas, M., “La Perspectiva de Género”, en: CONAPO, *Hablemos de Sexualidad, Mexfam*, 3ª edición, 1996. Disponible en: http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/genero/PDF/LECTURAS/S_01_13_La%20perspectiva%20de%20g%C3%A9nero.pdf. (Consultada el 22 de agosto de 2013).

Lección de Planeación, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 9 de abril de 2012.

Lección Orgánica de la Administración Pública, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 2 de abril de 2013.

López Sergio, Merino Mauricio, *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos*, Secretaría de la Función Pública, México, 2009. Disponible en <http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/transparencia/estudios/cuaderno-01.pdf>. (Consultada 29 de enero de 2013).

Magendzo, A., “Los Derechos Humanos: Un Objetivo Transversal del Curriculum”, en: *Estudios Básicos de Derechos Humanos*, No. 9, San José, 1999 IIDH: 225-250. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1843/9.pdf>. (Consultada el 8 de agosto de 2013).

McInerney-Lankford, Siobhán y Hans-Otto Sano, *Human Rights Indicators in Development, The International Bank for Reconstruction and Development*, The World Bank, Washington, 2010.

Nateras González, Martha Elisa, *Las Políticas Públicas: ¿Discurso o Realidad?*, Espacios Públicos, febrero 2006.

Nonell, R., “Transparencia y Buen Gobierno”, cit. en: *Carpeta de Mensajes*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Diciembre de 2003.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Indicadores de Derechos Humanos, Guía para la Medición y la Aplicación*, Nueva York, 2012. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf. (Consultada el 02 de octubre de 2011).

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, HRI/MC/2008/3, Informe sobre los Indicadores para Promover y Vigilar el Ejercicio de los Derechos Humanos, 2006.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos: Un Manual Operativo para Servidoras y Servidores Públicos*, México, 2010. Disponible en: <http://www.hchr.org.mx/Documentos/Libros/2011/L280211PPDH.pdf> (Consultada el 2 de agosto de 2013).

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*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2006.

Pallares, Francesc, “Las Políticas Públicas: El Sistema Político en Acción”, *Revista de Estudios Políticos*, No. 62, 1988.

Paspalanova, Mila y Hernández Valencia, Javier, "Metodología para la Elaboración de Indicadores de Derechos Humanos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y su Aplicación en el Caso de México", en: *Seminario Internacional Indicadores de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y Seguimiento de las Políticas Sociales para la Superación de la Pobreza y el Logro de la Igualdad*, Santiago de Chile, 2013.

Peña Guzmán, M., "Derechos Humanos y Política Pública", *Aportes Andinos*, No. 21, Universidad Andino Simón Bolívar, Programa Andino de Derechos Humanos, Quito, Ecuador, mayo 2008.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Integración de los Derechos Humanos en las Políticas y en los Programas de Desarrollo: Experiencias del PNUD*, Nueva York, 2012.

Secretaría de Relaciones Exteriores, Recomendaciones Internacionales a México en materia de Derechos Humanos. Disponible en: <http://recomendacionesdh.mx/inicio> (Consultada 29 de enero de 2014).

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alto Comisionado de las Naciones Unidas, *Compilación de Instrumentos Internacionales sobre Protección de la Persona Aplicables en México*, Tomo I, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, 2012.

UN Doc. A/59/2005, In larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All, Report of the Secretary-General, marzo 2005.

Vázquez, Daniel y Serrano, Sandra, "Los Principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad en la Reforma Constitucional de 2011", *Apuntes para su Aplicación Práctica*, Documento de Trabajo, 2011.



Manual y Protocolo para la Elaboración de Políticas Públicas de Derechos Humanos Conforme a los Nuevos Principios Constitucionales: Programando como Perspectiva de Derechos Humanos en México

Secretaría de Gobernación

Se terminó de imprimir en el mes de julio de 2014
en los talleres de Editores Buena Onda, S.A. de C.V.

Se imprimieron 1,500 ejemplares.