

C A P Í T U L O

7

LA REFORMA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Implicaciones en el ámbito de la administración pública: políticas públicas orientadas por los derechos humanos

El tercer párrafo del artículo 1º constitucional es enfático al señalar que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen las obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos. Cuando se refiere a *todas*, incluye a los poderes judiciales y legislativos en los niveles federal y local, así como a los poderes ejecutivos federal, locales y municipales. No sólo por lo que hace a la función legislativa que ya se ha analizado en páginas anteriores, sino también –y sobre todo– en lo que se refiere a las políticas públicas.

Es indispensable reconocer que sin políticas públicas y presupuestos que respondan efectivamente al cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos poco se puede hacer para garantizar el ejercicio efectivo de estos derechos en la vida cotidiana de las personas. Por ello, entre otras actividades tendientes a dotar de efectividad a los derechos humanos, es fundamental abordar la formulación y ejecución de políticas públicas con enfoque de derechos y su repercusión en la asignación de presupuestos.

La política pública tiene por objetivo encarar y resolver un problema público de forma racional a través de un proceso de acciones gubernamentales. La preocupación por la

racionalidad de la acción gubernamental se sustenta en que las políticas públicas deben dirigirse a la consecución del bienestar público a partir de acciones que se realizan con recursos públicos que, además, siempre son escasos.¹ Por lo tanto, los mecanismos o procedimientos a través de los cuales se concreten deben obtener el mayor bienestar posible de la forma más racional apegada a los principios de eficiencia, eficacia, economía, productividad y oportunidad. De hecho, son precisamente estos principios los que dotan de racionalidad a las políticas públicas.

Así, un programa de política pública no es más que un conjunto de actividades en el que ciertos insumos se transforman en productos a través de una serie de procesos que buscan generar resultados y, en el largo plazo, efectos positivos en la población. Para alcanzar un objetivo, el gobierno asigna *insumos* (financieros, humanos, informativos) a una agencia (entidad o dependencia), los cuales son *procesados* a través de un conjunto de actividades que derivan en *productos*. A corto (*resultados*), mediano y largo plazos (*impactos*) será posible observar efectos positivos o negativos sobre un problema público particular. La óptima interrelación y alineación entre estos elementos o algunos de ellos constituye el objetivo que persigue la gestión del desempeño, producto de la cual se espera observar:

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

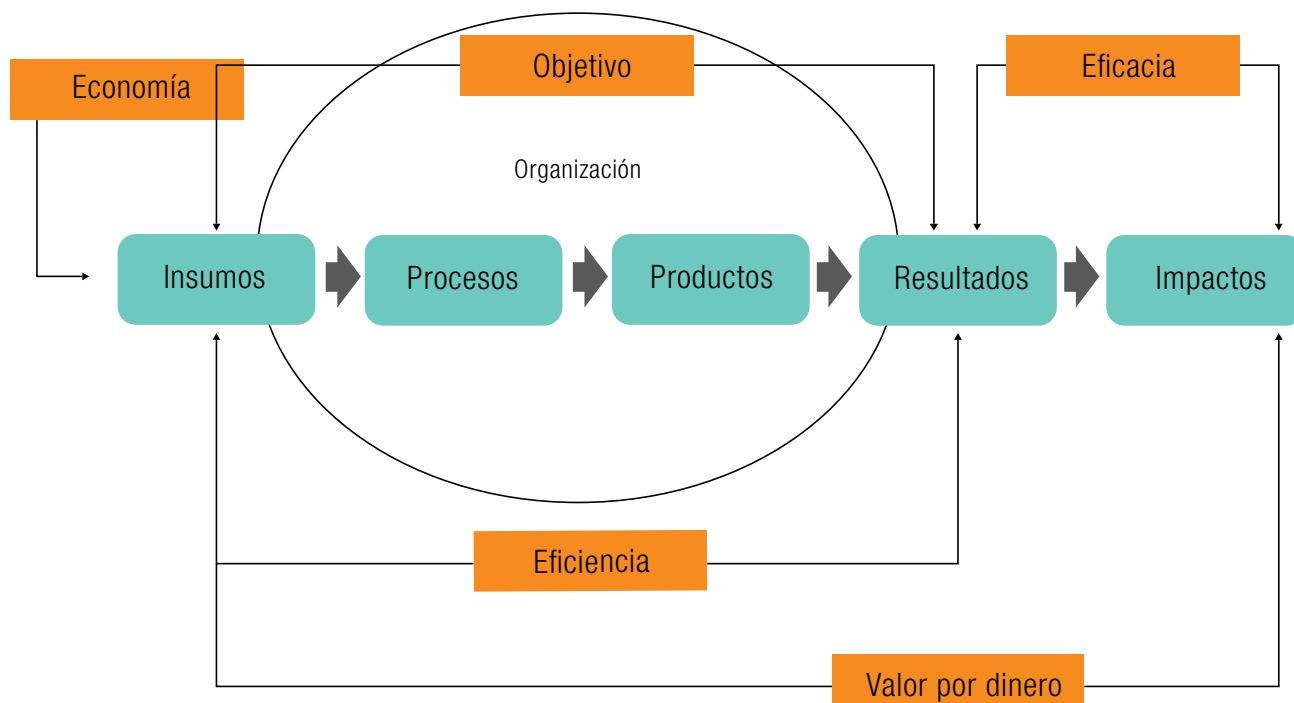
Este ciclo se puede resumir en el esquema que se muestra en la figura 5.²

¹ Ésta es una de las preocupaciones que fue sistemáticamente recuperada en el debate de la mesa redonda “La reforma y las políticas públicas” del seminario organizado en mayo de 2013 por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. En *Memoria del Seminario Internacional Derechos Humanos, Jerarquía Normativa y Obligaciones del Estado*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2013, en prensa.

² Este enfoque ha sido ampliamente desarrollado por la organización no gubernamental Gestión Social y Cooperación (Gesoc). Para más información acerca de este modelo de resultados, véase: Gesoc, “Modelo general para la elaboración del presupuesto del gobierno del Distrito Federal con enfoque de resultados, derechos y género”, México, 2009; Gesoc, “Programación y presupuestación basada en resultados con perspectiva de derechos humanos en el Distrito Federal”, Cuaderno de Trabajo, México, 2011. Ambas publicaciones están disponibles en la página web de Gesoc: <http://www.gesoc.org.mx/site/?page_id=15>.

FIGURA 5

Modelo simplificado de desempeño



Fuente: Gesoc, "Programación y presupuestación basada en resultados...", p. 10.

Sin embargo, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos la racionalidad de las políticas públicas ya no sólo pasa por dichos principios, sino también por el cumplimiento de las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos, así como por la aplicación de los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad.³ En este sentido, existe una nueva racionalidad en la política pública, una racionalidad ampliada.⁴

³ Para profundizar sobre estos principios véase el capítulo 4 de este libro: *La reforma y los nuevos principios constitucionales*.

⁴ La idea de una nueva racionalidad en la política pública fue expuesta por Ricardo García Cervantes en la mesa redonda "La reforma y las políticas públicas" del seminario organizado en mayo de 2013 por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República: "La reforma constitucional en materia de derechos humanos marca el inicio de una nueva época en el ordenamiento jurídico nacional; representa el más importante avance hacia la consolidación de una cultura de respeto y protección de los derechos humanos". En *Memoria del Seminario Internacional Derechos humanos...*

En realidad, históricamente México ha estado vinculado a realizar esta tarea desde la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena del 14 al 25 de junio de 1993. Hubo ahí un acuerdo para señalar la necesidad urgente de establecer programas de políticas públicas de derechos humanos, lo que se refleja en los puntos 69, 71 y 98 de la Declaración y Programa de Acción de Viena. De manera enfática se recomendó establecer un programa global en el marco de las Naciones Unidas para dar asistencia técnica y financiera a los Estados en la tarea de elaborar y reforzar estructuras nacionales adecuadas para que tengan repercusiones directas en la observancia de los derechos humanos (punto 69). En este sentido, se recomendó que cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos (punto 71). Finalmente, se estableció la necesidad de crear un sistema de indicadores para medir los avances hacia la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (punto 98). El mandato para realizar estas tres acciones fue recuperado por una institución que también fue concebida en esta Convención: la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.⁵

Las políticas públicas tienen como principal objetivo otorgar racionalidad al uso de recursos en el cumplimiento de las actividades estatales. En cambio, la perspectiva de derechos humanos pone énfasis en las obligaciones internacionales que ha asumido el Estado y que deben quedar claramente plasmadas y cumplimentadas en sus políticas públicas. En términos prácticos, se puede aseverar que las políticas públicas son los principios de forma, mientras que la perspectiva de derechos humanos coloca las directrices de contenido. La eficacia, la eficiencia, la productividad, la economía y la oportunidad hablan de los procesos y los procedimientos; las obligaciones de respetar, garantizar, proteger y promover los derechos humanos establecen los contenidos, los objetivos de la política pública. Es importante enfatizar que, bajo este enfoque, el objetivo y esencia de las políticas públicas no es la solución de problemas concretos o de demandas insatisfechas, sino el cumplimiento de derechos. Desde esta perspectiva, las políticas públicas:

no son consideradas solamente como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para dar cumplimiento a las

⁵ Para una revisión de la discusión entre la llamada *nueva gestión pública* y la perspectiva de derechos humanos, consultar Daniel Vázquez y Domitille Delaplace, "Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción", en *Sur*, vol. 8, núm. 14, junio de 2011, pp. 35-65, disponible en: <<http://www.surjournal.org/esp/conteudos/pdf/14/02.pdf>>.

obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento.⁶

Para el Poder Ejecutivo en los niveles federal, estatal y municipal la elaboración de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos es una herramienta que facilita el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, pues asegura que los contenidos de las acciones públicas estén en armonía con sus compromisos en la materia y, en términos de Abramovich y Pautassi, son necesarias para *operacionalizar* los mecanismos de exigibilidad y cumplimiento que se reflejen en el ejercicio cotidiano de los derechos humanos.

En términos operativos, el programa de acción nacional de derechos humanos sugerido en la Convención de Viena sería el marco indispensable para guiar el actuar público en relación con el cumplimiento de las obligaciones estatales. El diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos asegurará que el actuar público sea coherente con los contenidos, componentes y principios especificados en el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH).

Para garantizar que haya armonía entre las obligaciones internacionales y las políticas públicas es necesario contar con estructuras institucionales que supervisen los planteamientos y generen conocimiento sobre el avance en el cumplimiento de derechos a partir de información actualizada que coloque el enfoque de derechos humanos en el centro. En este tema tiene particular interés el trabajo del Programa de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas en Derechos Humanos de la República de Colombia, vinculado directamente con el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la República de Colombia, que opera desde 1987 con el objetivo de asistir al presidente de esa nación en los temas de derechos humanos y DIDH, además de coordinar e impulsar las acciones que deben realizar en esta materia las diferentes entidades gubernamentales, en comunicación con entidades estatales y organizaciones sociales y no gubernamentales que se ocupan de la promoción, protección y defensa de los derechos humanos en Colombia (ver el recuadro de la siguiente página).

⁶ Víctor Abramovich y Laura Pautassi, *Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos humanos*, Buenos Aires, Unesco, 2006, p. 17.

Seguimiento y evaluación de políticas públicas en derechos humanos en Colombia

La Defensoría del Pueblo es la institución del Estado colombiano responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos en el marco del Estado social de derecho democrático, participativo y pluralista. Desde la Defensoría se ha promovido el Programa de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas en Derechos Humanos. Particularmente, se han realizado investigaciones relacionadas con los derechos económicos, sociales, culturales (DESC) con el propósito de identificar los alcances y limitaciones de las políticas públicas y determinar si éstas responden al cumplimiento de las obligaciones del Estado colombiano. Por otro lado, ha abierto un espacio de diálogo permanente con las entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales responsables del diseño y ejecución de políticas públicas, con el objeto de que tengan como orientación y propósito principal asegurar la realización de los DESC.

En el desarrollo del programa se ha diseñado y puesto en marcha una metodología de seguimiento y evaluación de las políticas públicas sociales a la luz de los DESC con el fin de establecer la eficiencia de dichas políticas en la realización de los derechos. Se aspira a que se tengan en cuenta las recomendaciones de los organismos internacionales que buscan la efectividad y exigibilidad de los citados derechos. Esto requiere, en gran medida, que el Estado establezca indicadores y líneas de base que permitan determinar el grado de cumplimiento de las obligaciones que la realización de estos derechos impone a las autoridades. En el 2010, la metodología elaborada por el Programa permitió llevar a cabo la “Primera evaluación de la política pública de salud a la luz del derecho a la salud” a partir de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, los elementos básicos de los derechos humanos y sus principios de aplicación.

Fuentes: Defensoría del Pueblo de Colombia, Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos [página web], disponible en: <http://www.defensoria.org.co/red/?_item=0009&_secc=00&ts=1>; Defensoría del Pueblo, Primera evaluación de la política pública de salud a la luz del derecho a la salud, Bogotá, Defensoría del Pueblo, 2010, p. 9, disponible en: <<http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/1EvalDerSalud.pdf>>.

Un cambio de enfoque fundamental

Un punto de partida para incorporar la perspectiva de derechos humanos en la formulación y análisis de políticas públicas es reconocer a las personas como titulares de derechos que obligan al Estado. Cambiar el enfoque de personas con necesidades que deben ser asistidas al enfoque de sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas modifica la lógica de los procesos de elaboración de políticas públicas:

Las acciones que se emprenden en este campo ya no son consideradas solamente como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para dar cumplimiento a las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos humanos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento.⁷

Las políticas públicas que incorporan el enfoque de derechos humanos, además de constituirse en mecanismos que permiten al Estado cumplir con sus obligaciones internacionales, contribuyen a la construcción del sujeto de derechos al reconocerlo desde el momento de la planificación a partir de dos criterios esenciales: la aceptabilidad y el principio transversal de participación.

Los estándares internacionales de derechos humanos

Para incorporar la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas es indispensable tener presentes tres coordenadas: a) las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos; b) los elementos básicos de los derechos humanos, y c) sus principios de aplicación. En conjunto, estas tres coordenadas sintetizan los estándares internacionales, que se esquematizan en la figura 6.

⁷ *Ibid.*

FIGURA 6



La coordenada sobre las *obligaciones del Estado* alude a las obligaciones de *respetar*, *proteger*, *garantizar* y *promover*. En la coordenada sobre los *elementos básicos* de los derechos humanos es necesario reconocer cuatro dimensiones: *disponibilidad*, *accesibilidad*, *calidad*, y *aceptabilidad*; tales criterios han sido especialmente desarrollados en las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC) y por los relatores de la Organización de Naciones Unidas. Finalmente, la coordenada sobre *principios de aplicación* de los derechos humanos implica que para la elaboración de las políticas públicas es indispensable identificar cuatro elementos: el *núcleo de un derecho*, es decir, los elementos mínimos que el Estado debe proveer independientemente de la escasez de recursos; el *principio de progresividad*; la *prohibición de regresión* a partir de indicadores objetivamente verificables, donde se muestre que una vez logrado el avance en el disfrute de los derechos el Estado no podrá, salvo en ciertas circunstancias, disminuir el nivel alcanzado, y el análisis presupuestal que registre el *máximo uso de recursos disponibles* tanto en la asignación de montos como en el ejercicio del gasto. Es importante enfatizar que el contenido específico de cada una de estas obligaciones, elementos básicos y principios de aplicación variará dependiendo del derecho al que sea aplicado. Así, no corresponderán los mismos contenidos al derecho a la educación, el derecho a la alimentación adecuada o el derecho a defender derechos humanos.

La política pública con perspectiva de derechos humanos debe acudir a los estándares internacionales para asignar contenidos a obligaciones estatales, elementos básicos y principios de aplicación de los derechos humanos. Las referencias necesarias se encuentran en las fuentes del DIDH, como los tratados y declaraciones, la costumbre internacional, las

observaciones generales, sentencias, documentos de los relatores, programas y planes de acción provenientes de las conferencias de derechos humanos y demás documentos que permitan establecer el contenido y extremos de las obligaciones internacionales de derechos humanos. De esta forma, por ejemplo, si se realiza un análisis de las políticas públicas en materia de salud, es necesario recurrir a todos los documentos mencionados a fin de establecer las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover a cargo del Estado en materia de salud. Con estos elementos se habrán creado los estándares normativos internacionales que se esperaba que el Estado cumpliera en la materia.

En este sentido, todas las autoridades tienen la obligación de conocer el DIDH⁸ para implementar adecuadamente la reforma constitucional en materia de derechos humanos. También es indispensable comenzar un proceso de profesionalización y especialización para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, el cual debe incluir a las autoridades involucradas en la definición y asignación de presupuestos públicos.⁹ Más aún, se requiere un proceso de rediseño institucional que permita a las instancias correspondientes cumplir con la nueva racionalidad que involucra a los derechos humanos en todas las actividades gubernamentales. En el cuadro 9 se resumen las coordenadas para la elaboración de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

⁸ En el 2011, la Secretaría de Relaciones Exteriores publicó el “Informe de México: avances y desafíos en materia de derechos humanos” que es una referencia obligada para todas las autoridades en los tres órdenes de gobierno. En él se compilan el marco normativo e institucional en materia de derechos humanos; los mecanismos jurisdiccionales de protección de derechos humanos en México; la vinculación con la sociedad civil; la política exterior mexicana en materia de derechos humanos y la apertura al escrutinio internacional, así como los derechos humanos en las entidades federativas. Por otro lado, esta publicación aporta información sobre el marco normativo internacional y nacional, los lineamientos generales de la política pública, instituciones encargadas, medidas programáticas y acciones, apertura y cooperación con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los desafíos para México con respecto al derecho a la igualdad y la no discriminación, la libertad de expresión, el acceso a la información, los derechos político-electorales, el derecho a la integridad, libertad y seguridad personales, el acceso a la justicia, así como los derechos a la salud, la vivienda, la alimentación, la educación, el trabajo y la seguridad social. Además, compila las especificidades en el campo de los derechos humanos con respecto a los siguientes grupos: niñas, niños y adolescentes; mujeres; pueblos indígenas; personas migrantes y refugiadas; personas con discapacidad; personas adultas mayores y personas que viven con VIH/sida. Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de México: avances y desafíos en materia de derechos humanos*, 2ª ed., México, SRE, 2011 (Colección: Derechos Humanos, Informes, Documentos y Estudios, núm. 9).

⁹ En palabras de Ricardo García Cervantes, “No se pueden tener resoluciones y todos los insumos que provienen del sistema de defensa de derechos humanos y que, al mismo tiempo, un Estado que se ha comprometido a defenderlos no los haya asumido [...] En este sentido, resulta fundamental que los servidores públicos conozcan el marco jurídico de los derechos humanos y lo utilicen como base para el planteamiento de sus objetivos, productos y metas. Sin duda, para poder hablar de un Estado garante de los derechos humanos es fundamental el reconocimiento expreso de los derechos humanos en el marco jurídico, pero también se requiere su aplicación en el ejercicio de la actividad pública. Las acciones de gobierno deben estar orientadas a dar cumplimiento a sus obligaciones de protección, garantía y promoción de los derechos humanos”. En *Memoria del Seminario Internacional Derechos Humanos...*

CUADRO 9

Coordenadas para la elaboración de políticas públicas con enfoque de derechos humanos

Elementos básicos	<i>Disponibilidad</i> Implica garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población. En materia del derecho a la salud, por ejemplo, el Estado deberá contar con un número suficiente de servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas, los que deberán incluir a los factores determinantes básicos de la salud, como agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas, entre otros.
	<i>Accesibilidad</i> Se trata de asegurar que los medios por los cuales se materializa un derecho sean accesibles a todas las personas, sin discriminación alguna. La accesibilidad supone al menos estas dimensiones: la no discriminación, la accesibilidad física y la accesibilidad económica (asequibilidad).
	<i>Calidad</i> Asegura que los medios y contenidos por los cuales se materializa un derecho tengan los requerimientos y propiedades aceptables para cumplir con esa función. En materia de salud, los establecimientos, bienes y servicios de salud “deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas”.
	<i>Aceptabilidad</i> Implica que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho sean aceptables por las personas a quienes están dirigidos, lo que conlleva el reconocimiento de especificidades y, en consecuencia, la flexibilidad necesaria para que los medios de implementación de un derecho sean modificados de acuerdo con las necesidades de los distintos grupos a los que van dirigidos en contextos sociales y culturales variados. Por ejemplo, respecto del derecho a la salud, los establecimientos de salud en comunidades étnicas deberán adecuarse a la cosmovisión del pueblo indígena y reconocer sus prácticas médicas.
Principios de aplicación	<i>Núcleo del derecho / Contenido esencial</i> La identificación del contenido esencial de un derecho supone el establecimiento de elementos mínimos que el Estado debe proveer a cualquier persona de forma inmediata y sin que medien contraargumentaciones fácticas de imposibilidad provenientes de escasez de recursos o elementos semejantes. Una vez identificado el núcleo de la obligación, esto no quiere decir que el derecho no puede expandirse (hay que recordar que los derechos humanos establecen los puntos mínimos, no los máximos de cada derecho), sino que el Estado y sus políticas no pueden encontrarse por debajo de esos mínimos.
	<i>Progresividad</i> Los derechos humanos codificados en tratados internacionales no son más que un mínimo, su progresión está en manos de los Estados. La progresividad implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que la efectividad de los derechos requiere de la definición de metas a corto, mediano y largo plazo. El progreso patentiza que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. La progresividad requiere del diseño de planes para avanzar hacia el mejoramiento de las condiciones de los derechos mediante el cumplimiento de dichos planes.
	<i>Prohibición de regresión</i> El Estado no puede disminuir el nivel alcanzado en el disfrute de los derechos.
	<i>Máximo uso de recursos disponibles</i> El uso máximo de los recursos disponibles deberá atender las necesidades concretas del lugar y de la población. Comprende los recursos económicos, tecnológicos, institucionales y humanos.

Fuente: Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Flacso, 2013, en prensa.

Principios transversales a las políticas públicas con enfoque de derechos humanos

Es posible identificar principios mínimos transversales en las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, entre los que destacan: a) la igualdad y no discriminación; b) la participación; c) la coordinación y articulación entre niveles y órdenes de gobierno, y d) los mecanismos de exigibilidad (acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas).

Igualdad y no discriminación

El principio de igualdad y no discriminación está consagrado en numerosos instrumentos internacionales y forma parte del último párrafo del artículo 1º constitucional. Vale la pena reproducir de nueva cuenta este párrafo:

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 las libertades de las personas.

El principio de igualdad y no discriminación tiene tres sentidos. En primera instancia, impone a los Estados la obligación de no implementar políticas y medidas discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios. Por otro lado, protege a las personas frente a prácticas o conductas discriminatorias por parte de terceras personas, sean agentes públicos o actores no estatales. Ambos sentidos son señalados por la jurisprudencia de la Corte IDH, que explícitamente manifiesta:

... no existen políticas neutrales, estableciendo que el artículo 24 de la Convención Americana leído a la luz del deber de garantía de los Estados, respecto a los derechos de la Convención, no sólo exige no implementar políticas y medidas discriminatorias, sino proteger frente a prácticas y conductas discriminatorias que pudieran desplegar agentes públicos o actores no estatales.¹⁰

¹⁰ Abramovich y Pautassi, *Dilemas actuales en la resolución de la pobreza*, pp. 27-28.

En términos prácticos, la política pública supone elecciones con respecto a recursos escasos, lo que necesariamente implica una toma de decisiones jerarquizadas. Por otro lado, la jerarquización en derechos humanos es incompatible con los principios de interdependencia e indivisibilidad. Ambas lógicas parecieran estar irremediablemente enfrentadas.

El tercer sentido del principio de igualdad y no discriminación apunta a que el Estado debe prestar la debida atención a la condición particular de las personas y grupos en situación de discriminación o exclusión para lograr que sean tratados sobre una base de igualdad y sin discriminación. Éste es, sin duda, uno de los elementos centrales a debate sobre las políticas públicas con enfoque de derechos humanos en el marco de la reforma constitucional. El principio de igualdad y no discriminación –junto con el principio de universalidad– guarda una viva tensión con la lógica propia del diseño de políticas públicas a partir de la solución de problemas concretos dirigidos a poblaciones específicas muy bien determinadas, siempre a partir de recursos escasos. Esta tensión se puede observar en dos sentidos que se expresan a través de las siguientes preguntas: a) ¿la exclusión de ciertas personas o grupos de personas del diseño de un programa de política pública es en sí misma contraria al principio de igualdad y no discriminación y, por ende, a la universalidad? y b) ¿la formulación de un programa de política pública dirigido a un grupo en específico es en sí misma contraria al principio de igualdad y no discriminación?

En términos prácticos, la política pública supone elecciones con respecto a recursos escasos, lo que necesariamente implica una toma de decisiones jerarquizadas. Por otro lado, es evidente que la jerarquización en derechos humanos es incompatible con los principios de interdependencia e indivisibilidad. Ambas lógicas parecieran estar irremediablemente enfrentadas.¹¹ Una posible solución a este dilema reside en la

¹¹ Para plantear el debate, vale la pena recuperar las argumentaciones que se vertieron en el marco de la mesa redonda “La reforma y las políticas públicas” del Seminario Internacional Derechos Humanos, Jerarquía Normativa y Obligaciones del Estado, que se efectuó en mayo de 2013 en el Senado de la República.

Sergio López Ayllón: “No basta un mandato de ley para transformar las condiciones materiales de protección de los derechos. El mandato ha de hacerse cargo también de los recursos disponibles, del efecto progresivo de los derechos y de las implicaciones de las elecciones. En este último caso, hay que reconocer que no es posible técnicamente una aplicación genérica del principio de no discriminación, pues siempre habrá quienes queden excluidos. Si yo tengo una población de veinte mil sujetos a los que hay que vacunar y tengo recursos para diez mil, no hay manera de que alcance a aplicar las veinte mil vacunas. Pero esto se tiene que reconocer de manera explícita y se tiene que plantear la acción en el tiempo para ir llegando al resultado deseado. Es el curso de la acción sostenida en el tiempo lo que permite generar aplicaciones de condición general y llegar a este principio de universalidad”.

Gonzalo Hernández Licona: “... un problema concreto del país es que podríamos, como en Colombia, empezar a judicializar los derechos sociales, lo que nos llevaría a un desorden financiero muy importante [...] Por lo tanto, para materializar el derecho, ‘bajarlo’ de la norma constitucional a la política pública y que sea efectivo, se requiere establecer elementos y metas concretas.[...] para que el país no se llene de problemas judiciales provocados por la imposibilidad de resolver los problemas con recursos escasos, debemos establecer metas concretas de corto, mediano y largo plazo para cada uno de los derechos, y que el Estado se comprometa a que esos vayan siendo de manera progresiva los mínimos que todo mexicano deba tener; así será posible prevenir una judicialización de los derechos y ordenar la política pública”.

Luis González Placencia: “... es muy importante incorporar una visión de planificación a futuro. A la luz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos el criterio para tomar decisiones tendría que referirse de

obligación estatal de determinar cuáles son los grupos que requieren atención prioritaria y establecer medidas especiales para ello.

El punto principal es asegurar que estas medidas no vulneren el derecho a la igualdad y la no discriminación. Por el contrario, si se entiende la igualdad –y la universalidad– como el ejercicio de derechos a partir de contextos específicos,¹² estas medidas especiales son necesarias para que aquellas personas que pertenezcan a los grupos en situación de vulnerabilidad, de subordinación o de desventaja sean efectivamente iguales en el ejercicio de derechos con respecto a quienes no pertenecen a esos grupos. Tal identificación debe realizarse previamente a la formulación de planes y políticas. Es decir, el Estado tiene la obligación de establecer medidas especiales de carácter temporal para grupos específicos con el fin de corregir los efectos a largo plazo de una discriminación ejercida en épocas anteriores. Tales acciones no deben constituir privilegios en detrimento de otros grupos.¹³

Participación

La participación es un elemento central en la configuración del sujeto de derechos y el empoderamiento de las personas. En el ámbito de las políticas públicas, la incidencia de la sociedad civil es fundamental tanto para colocar problemáticas en la agenda pública como para la planeación de las políticas públicas, así como para el monitoreo de la puesta en práctica y la evaluación de éstas.

La capacidad de incidencia de la sociedad civil en la política pública dependerá de un contexto institucional propicio para la participación, así como “de la apropiación por parte de las organizaciones sociales de los mecanismos de fiscalización y de la existencia en la sociedad civil de actores con vocación y recursos para utilizarlos”.¹⁴

Coordinación y articulación entre niveles y órdenes de gobierno

Las políticas públicas con enfoque de derechos humanos deben responder a los principios de indivisibilidad e interdependencia.¹⁵ La consecuencia inmediata es que cuando se le imprime una perspectiva de derechos humanos a la política pública, ésta tendrá

manera muy clara al tema de los derechos humanos. Es necesario plantear los escenarios que se van a presentar a futuro como producto de las decisiones que se tomen en el presente”. En *Memoria del Seminario Internacional Derechos Humanos...*

¹² Para mayor análisis sobre el principio de universalidad, véase el capítulo 4 de este libro.

¹³ OACNUDH, Flacso, Fundar y Gesoc, *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos*, México, OACNUDH, 2010, p. 24.

¹⁴ Víctor Abramovich y Christian Courtis, *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Argentina, Ediciones del Puerto, 2006, p. 47.

¹⁵ Los principios de indivisibilidad e interdependencia se abordan en detalle en el capítulo 4 de este libro.

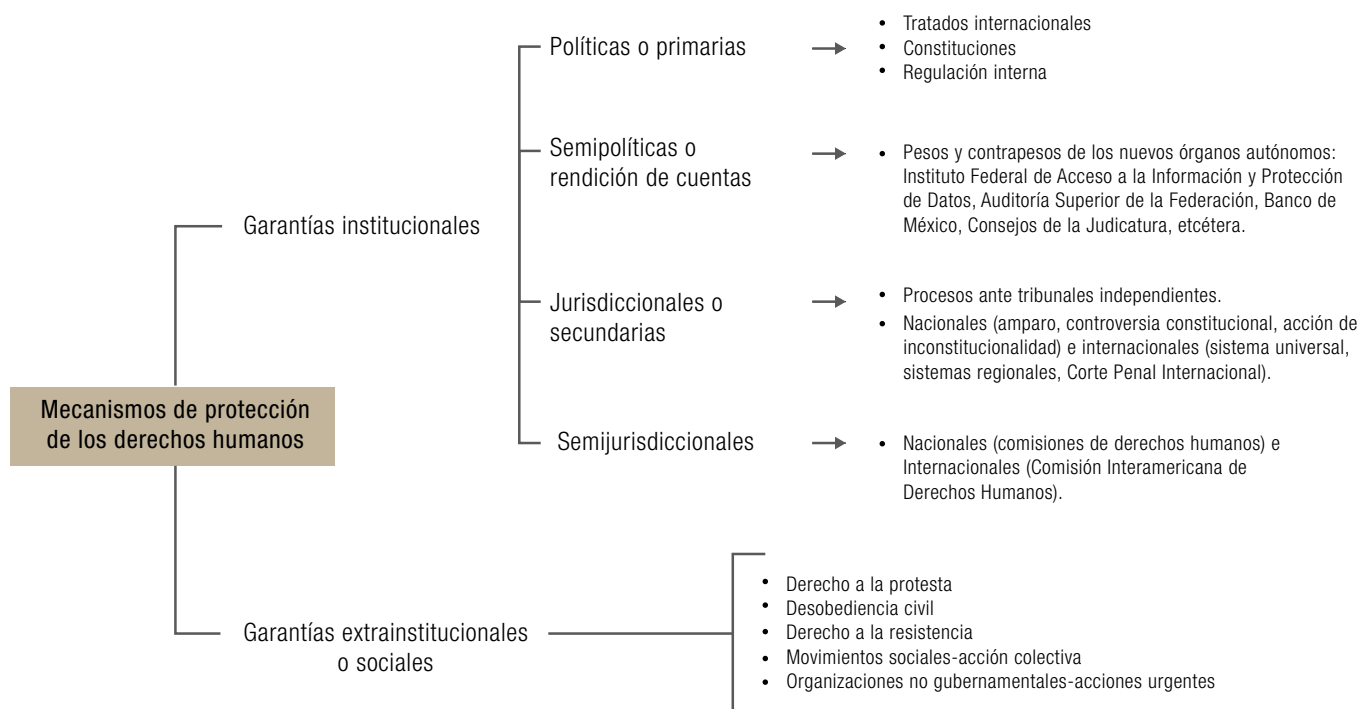
que ser holística y entender el problema público como ejercicio de derechos. En esta lógica, las políticas públicas con enfoque de derechos humanos deben comprender acciones, planes y presupuestos de diferentes sectores y entidades públicas, los cuales tienen que actuar de forma coordinada y rompiendo el paradigma de la intersectorialidad. Además, deben enfrentar el reto, no menor, de permitir la articulación en los diferentes niveles territoriales de gobierno.

Acceso a los mecanismos de exigibilidad

Siguiendo una clasificación propuesta por Gerardo Pisarello¹⁶ y Luigi Ferrajoli,¹⁷ se puede distinguir entre las garantías institucionales y las extrainstitucionales o sociales de los derechos, como se muestra en la figura 7.

FIGURA 7

Mecanismos de protección de los derechos humanos



Fuente: Vázquez y Delaplace, "Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos...", p. 49.

¹⁶ Gerardo Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Madrid, Trotta, 2007.

¹⁷ Luigi Ferrajoli, "El principio de igualdad y la diferencia de género", en Juan A. Cruz Parcer o y Rodolfo Vázquez, coords., *Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres*, México, Fontamara-SCJN, 2010; Luigi Ferrajoli, *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*, México, CNDH, 2006.

Las *garantías institucionales* son aquellas que se realizan a través de los diversos órganos estatales, que se dividen en:

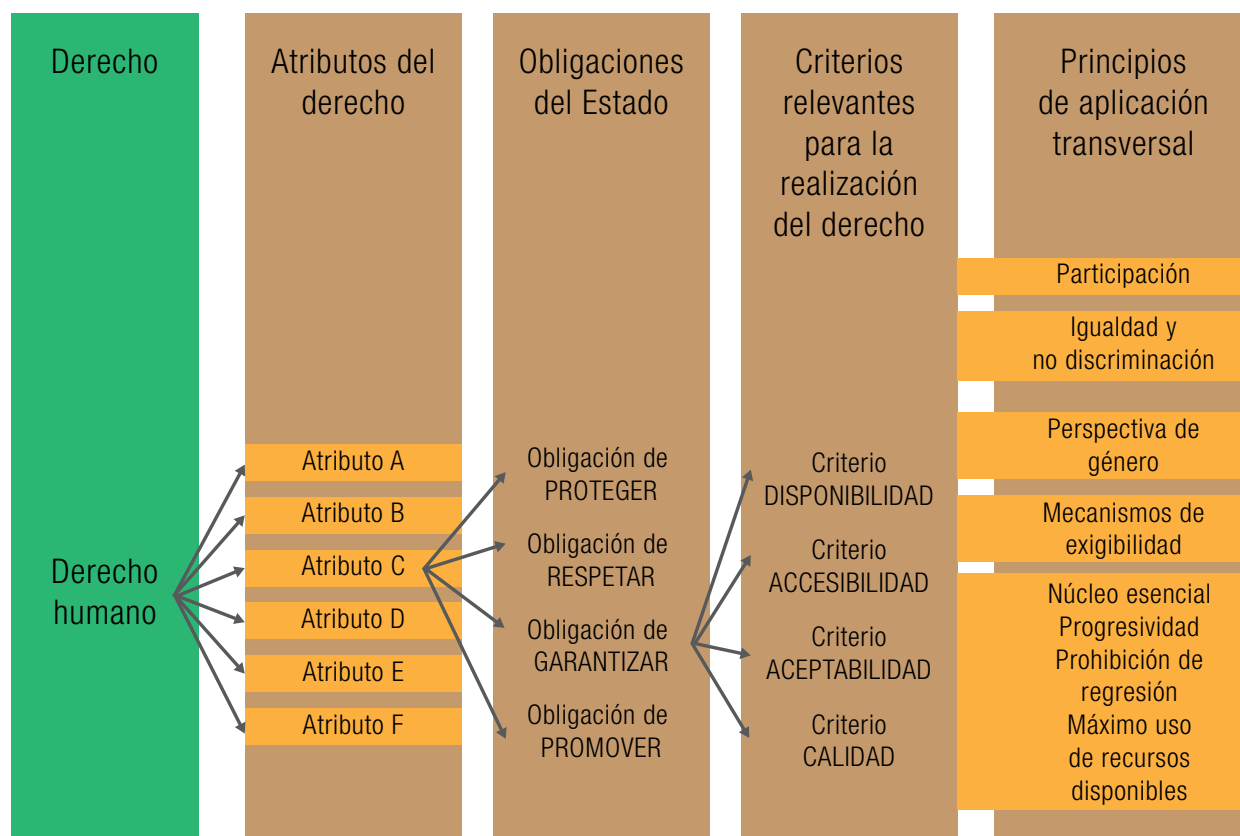
- *Garantías políticas o primarias*, que se constituyen por medio de los procesos de positivización de los derechos, independientemente de que este proceso se desarrolle en el ámbito nacional o internacional.
- *Garantías semipolíticas o rendición de cuentas*, que se ejercen a través de todos los mecanismos de pesos y contrapesos (*accountability* horizontal) que se han venido generando por medio de órganos autónomos y del ejercicio de derechos como el acceso a la información y, en general, con las obligaciones del Estado de garantizar la transparencia.
- *Garantías jurisdiccionales o secundarias*, que aseguran la exigencia del cumplimiento de un derecho al acudir a poderes judiciales a través de procesos jurisdiccionales nacionales o internacionales.
- *Garantías semijurisdiccionales*, que están a cargo de las comisiones de derechos humanos o defensorías del pueblo.

Las *garantías extrainstitucionales o sociales* se refieren a todo el conjunto de actividades vinculadas con la acción colectiva para exigir un derecho humano y se caracterizan porque la defensa de los derechos se lleva a cabo en los escenarios políticos de forma directa por el titular o los titulares del derecho transgredido. En síntesis, la justicia-bilidad es una manera de hacer exigibles los derechos humanos, pero no es la única forma de hacerlos efectivos. Están también la rendición de cuentas, las garantías primarias, las recomendaciones de comisiones nacionales e internacionales de derechos humanos y, por supuesto, la acción colectiva.

En conclusión, la perspectiva de derechos humanos en política pública está conformada por varios aspectos que interactúan: las obligaciones generales, los elementos básicos y los principios de aplicación provenientes del DIDH, así como aspectos transversales básicos como la igualdad y la no discriminación, la participación, los mecanismos de exigibilidad y la cultura de derechos humanos. En la figura 8 se especifican todos los elementos que integran el modelo.

FIGURA 8

Elementos que integran la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas



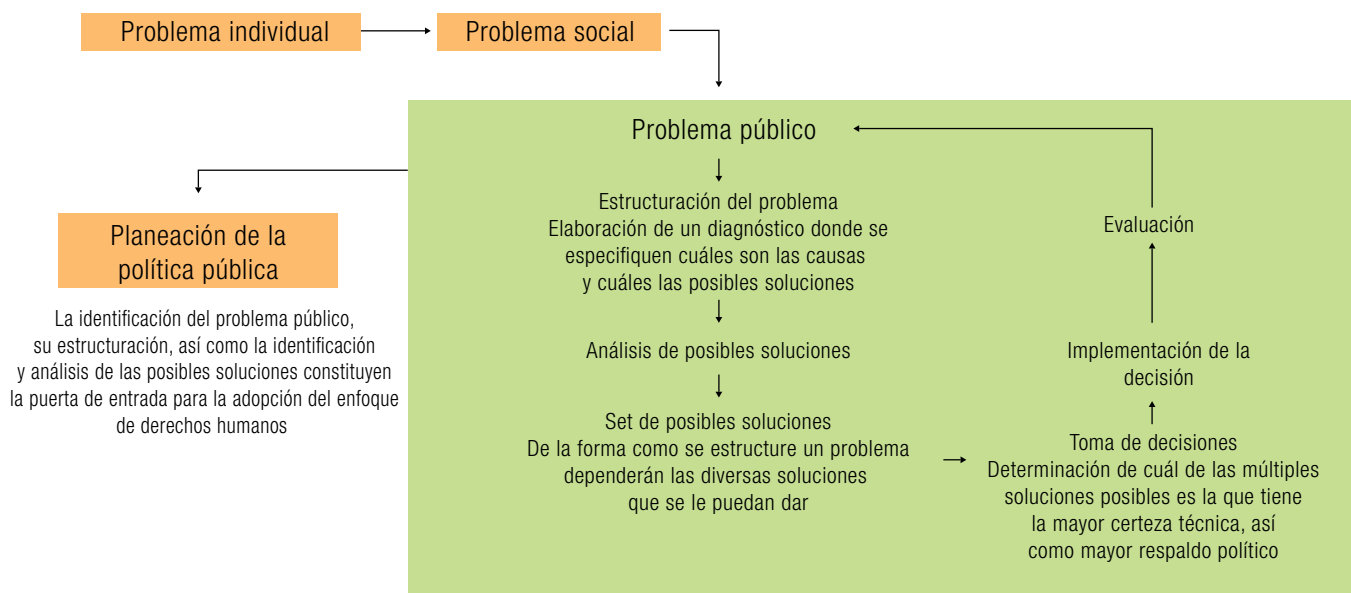
Fuente: OACNUDH, Fundar, Flacso, Gesoc y Cladem, *Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Planteación con enfoque de derechos: una mirada práctica*, México, 2013, en prensa.

Instrumentos para la implementación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos

La formulación y análisis de las políticas públicas cuenta con un instrumento elemental: el ciclo de vida de las políticas públicas. Esta herramienta se debe entender como un proceso que se realimenta de manera constante y sistemática y no como un ciclo que concluye con su evaluación. El ciclo está conformado por seis procesos: entrada del problema a la

agenda pública, conjunto o diseño de las posibles soluciones, análisis de soluciones, toma de decisiones, implementación de las decisiones y evaluación.¹⁸ En la figura 9 se muestran de manera esquemática las etapas del ciclo de vida de las políticas públicas.

FIGURA 9
El ciclo de vida de las políticas públicas



Adaptado de: Vázquez y Delaplace, "Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos...", p. 36.

El momento esencial en el que se debe adoptar la perspectiva de derechos humanos es el que corresponde al diseño de la política pública, que se puede llevar a cabo en varios documentos en distintos niveles. A nivel macro están los documentos más generales de la política pública, como el Plan Nacional de Desarrollo. En otro nivel se ubican los documentos con alcance menos general, pero sin que sean todavía textos que especifiquen los objetivos y metas de las unidades ejecutoras de gasto. A nivel

¹⁸ "Antes se consideraba que la evaluación se realizaba al final de la política pública, lo cierto es que hoy existen diversos tipos de evaluación para cada una de las partes que integran el ciclo de evaluación del diseño de la política pública; también hay evaluación de gestión para analizar el proceso de implementación; existe también la evaluación de resultados que verifica el cumplimiento de los objetivos; y, finalmente, tenemos la evaluación de impacto que analiza la consecución de fines, es decir, si la política pública efectivamente generó alguna modificación sobre el problema público inicialmente planteado". Vázquez y Delaplace, "Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos...", pp. 37-38.

micro se localizan los documentos que dan lineamientos a unidades específicas, como los programas operativos anuales.¹⁹ Los distintos documentos relacionados en diferentes grados de profundidad con el diseño de políticas públicas se muestran en el cuadro 10.

CUADRO 10
Diseño y niveles de política pública

Nivel de profundidad	Ámbito de alcance
Macro	Plan Nacional de Desarrollo, planes sectoriales, legislación, Presupuesto de Egresos, Ley de Ingresos.
Meso	Estructura programática-presupuestal, matrices de indicadores, sistemas de evaluación de desempeño, sistema de evaluación y capacitación de recursos humanos.
Micro	Lineamientos de política pública, reglas de operación, protocolos de atención, estándares de prestación de servicios, reglamentos internos.

En la estructuración del problema es indispensable realizar un mapeo sobre el diseño institucional que responda a varias preguntas:

- ¿A quién le corresponde realizar qué obligación en materia de derechos humanos en relación con el contenido del derecho específico?
- ¿Cuáles son los órganos directamente interpelados por las obligaciones provenientes del DIDH?, ¿qué están haciendo al respecto?, ¿cómo lo están haciendo y qué están dejando de hacer?

En el cuadro 11 se incluye una batería de preguntas de referencia para abordar las fases de planeación de la política pública con orientación en derechos humanos.

¹⁹ Alejandro González, “¿Para qué evaluamos? Los dilemas del uso de la información de desempeño en México”, en Francisco de Rosenzweig Mendialdua y José Antonio Lozano Díez, coords., *Midiendo los resultados del gobierno: origen y evolución de la rendición de cuentas en México y el mundo*, México, Universidad Panamericana-Porrúa, 2010.

CUADRO 11

Batería de preguntas de referencia para el ciclo de vida de las políticas públicas con orientación en derechos humanos

Identificación del problema público

- ¿A cuáles derechos humanos responden los problemas/temas que atiende la dependencia en la que usted colabora?
- ¿Puede hacer una lista de esos derechos humanos?
- ¿Puede hacer una lista de los derechos humanos que están relacionados con los problemas/temas que atiende específicamente usted a través de las actividades que realiza?
- El marco normativo nacional y local que rige a su dependencia y con el que usted opera, ¿corresponde a lo establecido en las normas internacionales de derechos humanos?
- ¿Qué dicen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otras normas nacionales acerca de la planeación que debe realizar? ¿Identifica en dichas normas los elementos del enfoque de derechos humanos?

Estructuración del problema público

- Si ya identificó a qué derecho (o derechos) humano(s) responde el problema público, ¿qué atributos de ese derecho no están contemplados en las especificidades que componen dicho problema?*
- ¿Conocer los atributos le ayuda a entender mejor de qué se compone el problema público?
- ¿Cuál es su capacidad institucional para enfrentar el problema? ¿Su capacidad institucional le permite coadyuvar en el cumplimiento de todos los atributos que ha identificado?

Identificación y análisis de las posibles soluciones

- ¿La(s) solución(es) responde(n) a las obligaciones encaminadas a respetar, proteger, promover o garantizar el derecho humano con el que está trabajando?
- ¿Queda claro por qué es una obligación para usted atender dicha problemática y cumplir con el derecho (o derechos) humano(s) identificado(s)?
- ¿Puede identificar dentro de las normas internacionales de derechos humanos algunas otras obligaciones específicas que ofrezcan una mayor claridad sobre cómo cumplir el derecho (o los derechos) con el(los) que está trabajando?
- ¿La solución que se plantea –ya sea un procedimiento, un servicio o la creación de instalaciones, por mencionar algunos– es suficiente para atender a todas las personas que se encuentran involucradas con el problema público?

- ¿La solución seleccionada considera las distancias físicas, los tiempos de recorrido y el costo que implicaría para las personas acceder a ella?
- ¿La solución que se plantea está considerando las costumbres, la cosmovisión y los contextos sociales y culturales de las personas a las que va dirigida?
- ¿Esta solución considera la mejoría de los servicios o procedimientos que ya se ofrecen desde su dependencia? Por ejemplo: sensibilización del personal o mejora de la información, de las instalaciones.
- ¿Se ha realizado un presupuesto de la solución?
- ¿Se tiene contemplada la asignación suficiente de recursos financieros, humanos y técnicos para llevar a cabo la propuesta?

Toma de decisiones

- ¿Ha identificado que existen derechos humanos a la luz del problema público que pretende resolver?
- Durante su revisión de las normas internacionales de derechos humanos, ¿ubica los atributos de los derechos que se relacionan con el problema y las obligaciones que se derivan de ellos?
- ¿Reflexionó sobre los criterios relevantes que debe tomar en cuenta para elaborar su política pública?
- ¿Estuvo considerando constantemente los principios transversales del enfoque de derechos humanos que debe utilizar durante las fases de su planeación?

* La información acerca de los atributos de algunos derechos humanos puede consultarse en “Metodología para la elaboración de indicadores de derechos humanos”, disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx>.

Fuente: OACNUDH, Fundar, Flacso, Gesoc, Cladem, *Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Planeación con enfoque de derechos: una mirada práctica*, México, 2013, en prensa.

El cierre y reinicio del ciclo en la evaluación de las políticas públicas puede ser de cuatro tipos: de evaluación del diseño de la política pública, de gestión, de resultados y de impacto. Para ello es importante que los objetivos en general y los objetivos de derechos humanos en particular queden bien establecidos en el diseño de la política pública. También el tema de la construcción de indicadores se torna relevante en este momento. Asimismo, es necesario que desde el diseño y durante la implementación de la política pública se formulen los indicadores y se construya la información necesaria que después será utilizada en las distintas evaluaciones. Los indicadores y las herramientas para la construcción de la información también podrán construirse a nivel macro, meso y micro, dependiendo del objetivo específico de la política pública, como se observa en el cuadro 12.

CUADRO 12

Niveles de profundidad de la administración pública y tipos de evaluación

Nivel de profundidad	Ámbito de alcance	Productos de evaluación y monitoreo
Macro	Indicadores de impacto (cumplimiento de derechos).	Evaluaciones de impacto: informes trianuales o quinquenales de avance por derecho.
Meso	Indicadores de resultados de programas gubernamentales relacionados con cada derecho.	Informes anuales de monitoreo.
Micro	Indicadores de gestión (insumos, procesos y productos) de las unidades ejecutoras de gasto relacionadas con cada resultado e impacto.	Informes de monitoreo semestrales de avance físico-financiero, de cobertura, de focalización, etcétera.

Fuente: Alejandro González “¿Para qué evaluamos?...”.

Relevancia del presupuesto público con enfoque de derechos humanos

Las políticas públicas con enfoque de derechos humanos requieren de presupuestos públicos que estén a la altura del principio de progresividad y máximo uso de recursos disponibles. Por ello es indispensable que los presupuestos se elaboren colocando en el centro del valor público a los derechos humanos y que sean éstos los que definan las directrices para los objetivos de gobierno. En estricto sentido, la política con enfoque de derechos humanos debe determinar el presupuesto, y no al revés. El binomio políticas públicas y presupuestos orientados por los derechos humanos es fundamental para garantizar el cumplimiento de las obligaciones estatales en esta materia.

El presupuesto orientado por los derechos humanos tiene que abordarse desde una doble perspectiva. Por un lado, debe atender a la *distribución* de recursos y, por otro, a los *resultados* y el *impacto* del ejercicio de los recursos. Para esto es necesario establecer objetivos a corto, mediano y largo plazo, cuyo propósito sea cerrar la brecha entre escenarios permisibles a la violación de derechos y contextos de ejercicio de éstos.

Como en el caso de las políticas públicas, la perspectiva de derechos humanos debe implementarse en todas las etapas del proceso presupuestario: formulación, aprobación, ejecución y fiscalización. Las coordenadas que se deben cuidar en la elaboración de presupuestos públicos no son distintas de las que rigen la formulación

de políticas públicas (como se indicó en el cuadro 9). A manera de herramienta, en el cuadro 13 se enuncian una serie de preguntas pertinentes para cada etapa del proceso.

CUADRO 13

Batería de preguntas de referencia para las etapas del proceso presupuestario con orientación en derechos humanos

Formulación

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

Aprobación

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

Ejecución

- ¿Existe información clara y oportuna durante la etapa de ejecución del gasto para que los ciudadanos puedan evaluar el uso de los recursos públicos bajo los principios de derechos humanos?
- ¿Se han utilizado todos los recursos aprobados para la consecución de acciones que garanticen las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos?
- ¿Hay mecanismos de comunicación para que los ciudadanos (o incluso servidores públicos) puedan reclamar y/o denunciar ante la falta de cumplimiento en el calendario de gasto o desvío de recursos?
- ¿Los documentos presupuestarios tienen información clara y amplia sobre las razones que tiene el gobierno para, en su caso, reasignar los recursos en la manera en que lo hace?
- Ante ingresos extraordinarios, ¿las consideraciones para reformular el presupuesto se basaron en la asignación máxima de recursos para el cumplimiento de los derechos humanos por encima de otras necesidades presupuestarias?
- ¿Se tiene la certeza de que se redistribuyeron recursos para atender de forma inmediata las necesidades requeridas para que la población alcance niveles mínimos de bienestar?

Fiscalización

- ¿La evaluación de la distribución de los recursos del presupuesto se realiza bajo el análisis del cumplimiento de los principios de derechos humanos de máximo uso de recursos disponibles, suficiencia para alcanzar niveles mínimos de bienestar, realización progresiva, no retroceso, no discriminación, igualdad, transversalidad e integralidad, participación ciudadana, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas?
- ¿La evaluación del resultado y el impacto del ejercicio del presupuesto se realiza utilizando indicadores de derechos humanos bajo los componentes de disponibilidad, accesibilidad, calidad, adaptabilidad y aceptabilidad de los bienes y servicios tendientes a satisfacer derechos?
- ¿Los informes de los órganos de fiscalización superior utilizan un lenguaje basado en los instrumentos internacionales de derechos humanos?
- ¿Las evaluaciones de los órganos de fiscalización superior toman como criterios de primera importancia los estándares establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos?
- ¿La legislación contempla mecanismos para que los ciudadanos recomienden auditorías específicas sobre procesos que consideren irregulares?
- ¿Los ciudadanos utilizan los informes de los órganos de fiscalización superior para fortalecer la exigibilidad de los derechos humanos?

Fuente: OACNUDH, Flacso, Fundar y Gesoc, *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos...*, pp. 29-31.

Sin duda alguna, los presupuestos orientados por los derechos humanos deben tener como referencia la coordinación interinstitucional y prestar especial atención al máximo uso de recursos disponibles.

De esta manera, el uso eficiente y racional de los recursos hacia el cumplimiento de los derechos humanos requiere de una voluntad política que anteponga sus obligaciones. Si bien los recursos públicos siempre son limitados, la responsabilidad de las autoridades en el uso ético y responsable de los recursos es ineludible.²⁰ No es

²⁰ En palabras de Miguel Pulido: "Si sumamos cuánto se gastan en anunciarse nuestros gobiernos, nuestros cuerpos legislativos, nuestros poderes judiciales, nuestras oficinas de ombudsman, veremos que se destinan más de treinta y cinco mil millones de pesos al año en comunicación social en todo el Estado mexicano, a pesar de que el artículo 134 de la Constitución prohíbe que los gobernantes se anuncien. La Constitución establece, además, que tenemos el derecho a la salud; sin embargo, cuando reclamamos porque han pasado cinco años y no se ha construido un hospital para el cual ya están todos los permisos y se han cubierto todas las obligaciones –tenemos un caso ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos–, se nos argumenta que no hay presupuesto. Pero resulta que en el 2012 la Secretaría de Salud se gastó mil ochocientos millones de pesos en anunciarse, en un año en el que, además, hubo veda electoral". En *Memoria del Seminario Internacional Derechos humanos...*

aceptable el argumento de la escasez de recursos cuando el uso racional de éstos se ubica en objetivos secundarios no necesariamente vinculados a la progresividad del cumplimiento de los derechos humanos. En cambio, lo que se requiere es una presupuestación con perspectiva de derechos humanos que cambie la lógica incrementalista de asignación de recursos (figura 10) por un análisis riguroso de asignación a partir de las distintas obligaciones en materia de derechos humanos y del cumplimiento de los objetivos planteados (figura 11).

Mientras en el método incrementalista de asignación de recursos se suele recuperar el presupuesto del año anterior y simplemente aumentar algún porcentaje –por ejemplo, el proveniente de la inflación–, en el método de asignación por resultados con perspectiva de derechos humanos se toman en cuenta las evaluaciones –especialmente las de resultados y de impacto– realizadas a los programas de política pública para observar si están cumpliendo con los objetivos esperados. De esta manera, la asignación no se hace con una lógica inercial, sino que antes de asignar recursos se analiza el cumplimiento de los contenidos esenciales de las obligaciones en materia de derechos humanos, así como el cumplimiento progresivo del resto de las obligaciones.

FIGURA 10

Método incrementalista de asignación de recursos

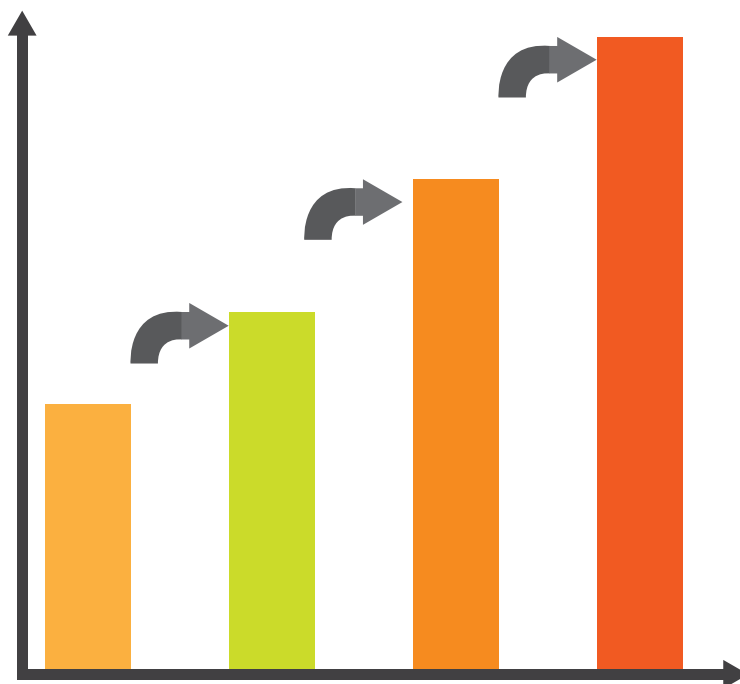
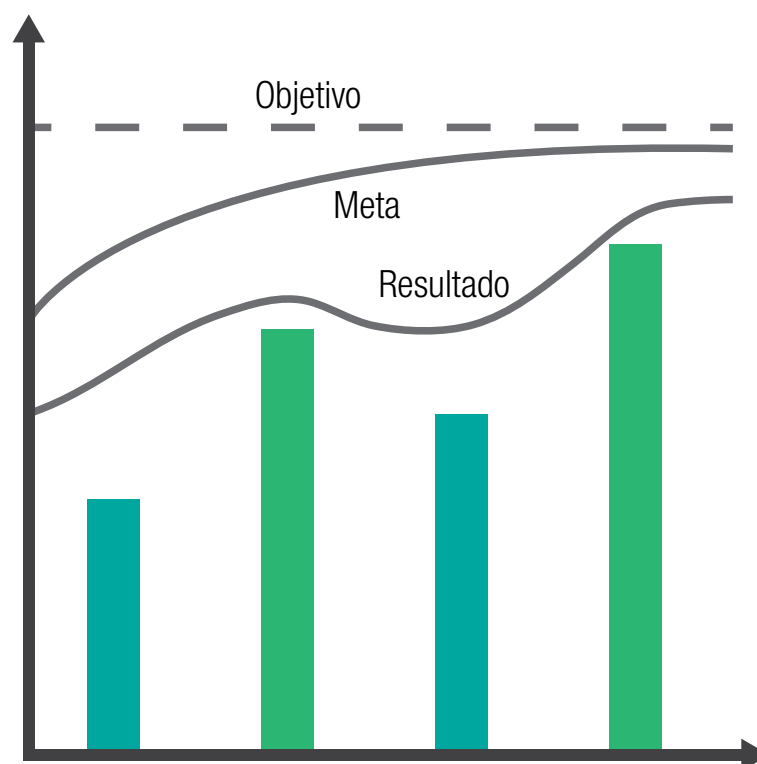


FIGURA 11

Método de asignación de recursos por resultados



El riesgo de la inflación de los derechos y sus garantías

Durante muchos años se consideró que los derechos civiles y políticos tenían una naturaleza jurídica que los convertía en derechos de cumplimiento inmediato, mientras que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) eran “programáticos”. A esto se le conoce como “el mito programático de los DESCAs”.²¹ Magdalena Sepúlveda²² resume los argumentos en torno a este mito, que se esquematizan en el cuadro 14.

²¹ Para identificar la diferencia entre la naturaleza *programática* y el principio de progresividad puede consultarse el capítulo 4 de este libro.

²² Magdalena Sepúlveda, “La supuesta dicotomía entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales a la luz de la evolución del derecho internacional de los derechos”, en Christian Courtis, Denise Hauser y Gabriela Rodríguez, comps., *Protección internacional de derechos humanos. Nuevos desafíos*, México, Porrúa-ITAM, 2005, p. 283.

CUADRO 14

El mito programático: argumentos empleados para diferenciar los derechos civiles y políticos de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

Obligaciones impuestas por los derechos civiles y políticos	Obligaciones impuestas por los derechos económicos y sociales
Negativas	Positivas
No requieren la utilización de recursos económicos	Condicionadas a la existencia de recursos económicos
De cumplimiento inmediato	De cumplimiento progresivo
De contenido preciso	De contenido general o vago

Hoy se sabe que ninguna de las afirmaciones del mito programático es cierta porque tanto los derechos civiles y políticos como los DESCAs cuentan con obligaciones positivas (de hacer) y negativas (de no hacer). Todas requieren de grandes recursos económicos (como todo el aparato de seguridad para la protección del derecho a la integridad personal o el sistema electoral para ejercer el derecho a votar y ser votado). Las cuatro obligaciones en materia de derechos humanos tienen un contenido diverso porque, como se sabe, algunas son de cumplimiento inmediato y otras de cumplimiento progresivo.²³

Es importante enfatizar que todos los derechos, independientemente de si son civiles, políticos, económicos, sociales, culturales o ambientales, tienen contenidos que abarcan las cuatro obligaciones en la materia. De igual forma, todos los derechos cuentan con obligaciones tanto de cumplimiento inmediato (en especial de respeto, protección y algunas de garantía) como de cumplimiento progresivo (algunas de garantía y muchas de promoción).

²³ En el capítulo 4 de este libro se abordan con mayor profundidad las obligaciones de cumplimiento inmediato y progresivo, en particular el cuadro 4: "Obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos y tipos de cumplimiento".

Si bien en algunos casos pareciera que el contenido obligatorio de los DESCA es más impreciso que el de los derechos civiles y políticos, en especial cuando los derechos civiles están establecidos como prohibición (prohibición de torturar o de infligir tratos crueles, inhumanos y degradantes), esto no se debe a la naturaleza jurídica propia de los derechos, sino a la forma en la que fueron positivados. Por ende, el alcance específico de los DESCA se puede ir precisando a través de las reformas constitucionales, de la legislación secundaria y de la jurisprudencia. Además, existen obligaciones en torno a ciertos DESCA que son muy claras y específicas, como es el caso de los derechos humanos laborales.

El aspecto central es que se debe reconocer que los DESCA no son “promesas sin futuro concreto” sino obligaciones actuales a cargo del Estado. Sin duda, esto supone un notable esfuerzo, de manera particular en materia de diseño de política pública y presupuestal, para poder dar cumplimiento a todas las obligaciones (en especial a las de garantía), tanto de los derechos civiles y políticos como de los DESCA. Frente a este cúmulo de obligaciones se ha generado cierta percepción de riesgo: el llamado *riesgo de la inflación de los derechos*.²⁴ Pero ¿el cumplimiento efectivo de las cuatro obligaciones a cargo del Estado en torno a los derechos humanos (respeto, protección, garantía y promoción) supone la probable quiebra del Estado? No, en absoluto.

Ha sido tarea de las cortes nacionales e internacionales, así como de los órganos de Naciones Unidas –como los comités convencionales– ir abonando en la concreción del contenido obligatorio de los derechos tanto a través de sus jurisprudencias como por medio de diversos instrumentos, entre los que destacan las observaciones generales y las opiniones consultivas. De esta forma, el contenido obligatorio de carácter “inmediato” a cargo del Estado –con respecto al cual no puede haber ningún argumento presupuestal o de ningún otro tipo– se ha construido en los últimos años. En específico, cuatro principios-obligaciones son útiles como herramientas para ello: la identificación del contenido esencial o núcleo del derecho, la progresividad, la prohibición de regresión y el máximo uso de recursos disponibles.²⁵

²⁴ La percepción no es menor y tiene sentido: los derechos cuestan, como bien lo hicieron notar Stephen Holmes y Cass Sunstein en su ya célebre libro *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos* (Argentina, Siglo XXI, 2011, p. 262).

²⁵ Para profundizar en estos principios, consultar las obras de Sandra Serrano y Daniel Vázquez que se incluyen en las fuentes de información al final de este libro.

Todos los derechos, independientemente de si son civiles, políticos, económicos, sociales, culturales o ambientales, tienen contenidos que abarcan las cuatro obligaciones en materia de derechos humanos. De igual forma, todos los derechos cuentan con obligaciones tanto de cumplimiento inmediato como de cumplimiento progresivo.

De esta forma, aquellos aspectos de las obligaciones de respeto, protección, garantía y promoción que sean considerados como contenido esencial de los derechos humanos tendrán que contar con un diseño de política pública y con un presupuesto prioritario. En buena medida, éste es un marco de oportunidad en el trabajo coordinado entre todos los poderes de gobierno, ya que se espera que sea el Poder Judicial el que determine cuáles son los contenidos esenciales de cada uno de los distintos derechos. Con este punto de partida los contenidos deben ser recuperados tanto en el diseño de instrumentos de política pública como en el Plan Nacional de Desarrollo, los planes sectoriales o los programas operativos anuales por parte de los poderes ejecutivos federal y local, así como en los procesos de presupuestación que llevan a cabo los poderes Ejecutivo y Legislativo. A esto se le conoce como *coordinación interinstitucional para cumplir cabalmente con los derechos humanos*.²⁶

Un aspecto muy relevante en estos nuevos procesos de coordinación, actividad jurisdiccional y planeación de política pública es que hoy las cortes están llamadas a hacer análisis de corto, mediano y largo plazo en las decisiones que toman en torno a los derechos humanos. En la actualidad es cotidiano que las cortes especifiquen en sus sentencias ciertas directrices en materia de política pública para evitar que estos programas sean fuente de violaciones sistemáticas de derechos humanos (a manera de ejemplo de esto, en el recuadro de la siguiente página se muestra el caso de la política pública sobre personas desplazadas en Colombia). Sin embargo, en este tipo de análisis será necesario que se consideren las consecuencias de estas decisiones –incluso en sentencias individualizadas–, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo, para lo cual se deberá verificar la factibilidad presupuestaria de la decisión y los efectos de ésta con respecto a la condición –mejora o merma– de otros derechos.

En el recuadro se observa tanto la identificación de las obligaciones de cumplimiento inmediato como la progresividad en el cumplimiento del resto de las obligaciones por medio de la determinación de las actividades a corto, mediano y largo plazo, así como la elaboración de un cronograma de modificaciones a la política pública. Más interesante aún es la necesidad de establecer evaluaciones sistemáticas a los programas de política pública que incluyan el criterio de progresividad de los derechos dentro de los indicadores utilizados para la evaluación.

²⁶ El principio de coordinación interinstitucional es utilizado por la perspectiva de derechos humanos en los procesos de elaboración de políticas públicas.

La política pública de poblaciones desplazadas en Colombia

Buena parte del diseño de política pública que atiende a las poblaciones desplazadas en Colombia ha sido diseñada con la clara y directa intervención de la Corte Constitucional de esa nación a través de sentencias de tutela entre 1997 y 2005. Por ejemplo, en la sentencia T-227/97 definió a la población desplazada y disminuyó las exigencias administrativas para su reconocimiento, a la par que estableció que el desplazamiento es una situación de hecho que no requiere de una declaración administrativa. Con esto aumentó el número de personas reconocidas como desplazados. Posteriormente, en la sentencia SU-1150/00 estableció la coordinación de la política a cargo del presidente de la república, con lo que buscó evitar la irresponsabilidad política que se daba frente al incumplimiento de las obligaciones de derechos humanos en torno a los desplazados por la falta de claridad acerca de las autoridades responsables. Asimismo, en esta sentencia otorgó fuerza normativa y vinculante a lineamientos que no estaban siendo observados.

Posteriormente, en la sentencia T-327/01 la Corte otorgó derechos que no solían ser considerados a favor de las personas desplazadas, como los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, y en la sentencia T-268/03 amplió la cobertura de atención de la política de desplazados a aquellas personas que se habían desplazado dentro de un mismo municipio.

En la sentencia T-419/03 la Corte estableció que la búsqueda de recursos para cumplimentar las obligaciones en materia de derechos humanos de las personas desplazadas es una obligación de resultado y no de medio para las autoridades, por lo que no es suficiente mostrar que se están realizando las acciones para encontrar el financiamiento, sino que se debe, efectivamente, garantizar el recurso. La Corte colombiana fue todavía más lejos en la sentencia T-025/04, donde estableció aspectos mínimos para la satisfacción de los derechos de las personas desplazadas y, considerando que hay otras obligaciones de corte progresivo, también fijó plazos para la modificación de la política pública de tal forma que pueda ser cumplida y dispuso que se elabore un cronograma preciso para la corrección de las fallas de la política. Finalmente, en la sentencia A-178/05 la Corte ordenó incorporar mecanismos de evaluación de la política para verificar el cumplimiento de la sentencia T-025/04 y constatar la progresividad de la política pública.

En esta misma línea se encuentran otras dos interesantes decisiones en materia del derecho a la salud tomadas, por un lado, por la misma Corte Constitucional colombiana, y por otro, por la Corte Constitucional sudafricana (ver los recuadros de la siguiente página). Mientras que en una decisión –en el caso colombiano– se observa una directriz de política pública que genera obligaciones de protección, en la otra –el caso sudafricano–, la Corte Constitucional, luego de un análisis mediante un test de razonabilidad, decidió no ampliar el contenido esencial del derecho a la salud para no poner en riesgo presupuestal esta política social en el largo plazo.

En realidad, el problema no reside en la llamada *inflación de los derechos* sino en las capacidades institucionales, inevitablemente limitadas, para hacer efectivos todos y cada uno de los derechos reconocidos. Desde esta perspectiva, lo fundamental es lograr un cumplimiento satisfactorio de las obligaciones estatales en la materia atendiendo al principio de progresividad y no regresión.

La Corte Constitucional de Colombia y el derecho a la salud: las emergencias infantiles

A partir de una mala atención médica que tuvo como consecuencia la muerte de un infante de cuatro meses de edad, la Corte Constitucional de Colombia dictó la sentencia de tutela T-1,247,553 en el año 2008. Uno de los puntos relevantes de esta sentencia fue que la Corte identificó el contenido esencial (las obligaciones de cumplimiento inmediato) del derecho a la salud. Recuperando la Observación general núm. 14 emitida por el Comité DESC, la Corte Constitucional colombiana determinó que uno de los aspectos relevantes del derecho a la salud es la calidad del servicio público, el cual vinculó con ciertos principios constitucionales: de continuidad en la prestación del servicio, de integridad, de eficacia, de eficiencia, de universalidad y de confianza legítima. Con base en la identificación de la obligación de garantizar el derecho a la salud, la Corte determinó las obligaciones de contenido esencial: la atención en el rubro de la salud debe ser integral y por ello comprende todo cuidado, suministro de medicamentos, intervenciones quirúrgicas, prácticas de rehabilitación, exámenes de diagnóstico y seguimiento de los tratamientos iniciados, así como todo otro componente que el personal médico valore como necesario para el restablecimiento de la salud de sus pacientes.

Una vez identificado el núcleo del derecho a la salud, la Corte procedió al análisis de las transgresiones a las obligaciones en materia de derechos humanos y, posteriormente, determinó algunas medidas de reparación con el objetivo central de la prevención y la no repetición. Algunas de esas medidas son de política pública; por ejemplo, a las instituciones privadas prestadoras del servicio a la salud se les ordenó colocar en todas sus clínicas una placa en la que se destaque la obligación de proteger el derecho a la salud y a la vida de los niños y niñas.

La Corte Constitucional de Sudáfrica y el derecho a la salud: la sentencia sobre las diálisis

La Corte Constitucional de Sudáfrica ha ensayado el uso de otra herramienta propia, muy utilizada en la construcción de la argumentación jurídica en los derechos humanos: el test de razonabilidad.* Por medio de este test se analiza cada caso sin pretensiones de crear una regla más general. Las categorías que integran el test de razonabilidad son:

- Cuál es la capacidad de inclusión de la medida.
- Qué efecto tendrá la medida en el corto, mediano y largo plazo.
- Cuáles son los intereses relativos a la dignidad del grupo afectado.
- Qué impacto tiene la denegación de derechos específicos a los demandantes.

Con esta herramienta, la Corte Constitucional sudafricana resolvió un caso en el que una persona demandaba que se incluyera la realización de diálisis dentro del contenido esencial del derecho a la salud. Una vez aplicado el test correspondiente, la Corte concluyó que incluir la realización de diálisis dentro del contenido esencial del derecho a la salud implicaría destinar a ese rubro una parte fundamental del presupuesto dedicado a la salud, lo que podría tener consecuencias graves para el cumplimiento de otras obligaciones en torno a este mismo derecho y terminaría por vulnerar el derecho para un mayor número de personas. Por ende, no era viable integrar este procedimiento médico dentro del contenido esencial del derecho a la salud.

* Los test de razonabilidad constituyen otra herramienta argumentativa utilizada por las cortes para verificar si la decisión tomada en un caso concreto es adecuada, a partir de la verificación de ciertas premisas que sustentan las posibilidades y límites de esa decisión. Una de las principales aplicaciones de los test de razonabilidad –aunque no la única– es verificar si una medida que distingue a ciertos grupos no es discriminatoria (test de discriminación). Para conocer más sobre este tipo de test, consultar las obras de Anne Bayefsky (1990), Christian Courtis (2010), Carlos de la Torre (2006) y Owen Fiss (1999) referidas en las fuentes de información en las últimas páginas este libro.