

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN
PROFESIONAL EN DERECHOS HUMANOS

Fase de formación profesional

**Fundamentos para
la determinación
de políticas públicas en
derechos humanos**

CONTENIDOS: Mylai Burgos Matamoros, Karlos Castilla Juárez, Carlos Pelayo Möller, Alejandro González Arreola, Luis Daniel Vázquez Valencia y Aleida Hernández Cervantes.

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS: Mónica Martínez de la Peña, coordinadora del Servicio Profesional en Derechos Humanos; Rossana Ramírez Dagio, subdirectora de Formación Profesional, y Héctor Rosales Zarco, jefe de Departamento de Contenidos.

COORDINACIÓN ACADÉMICA DE CONTENIDOS: Jorge Peláez Padilla, profesor-investigador de la Academia de Derecho de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM); Carlos María Pelayo Möller, profesor-investigador; Mylai Burgos Matamoros, profesora de la Facultad de Derecho (UNAM/UACM), y Guillermo E. Estrada Adán, profesor de tiempo completo, Facultad de Derecho (UNAM).

EDITOR RESPONSABLE: Alberto Nava Cortez. CUIDADO DE LA EDICIÓN: Bárbara Lara Ramírez y Karina Rosalía Flores Hernández. DISEÑO Y FORMACIÓN: Gabriela Anaya Almaguer y Maru Lucero.

Primera edición, 2012.

Segunda edición (Curso 3. Fundamentos para la determinación de políticas públicas en materia de derechos humanos)

D. R. © 2012, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.
www.cd hdf.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de la presente publicación siempre y cuando se cite la fuente.

PRESENTACIÓN

El Servicio Profesional en Derechos Humanos (SPDH) fue creado en 2005 con el propósito de responder a una demanda de especialización en el trabajo que desempeña la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) como organismo público autónomo.

A partir de la creación del SPDH, la Comisión ha realizado un esfuerzo significativo para la consolidación y desarrollo de los procesos de ingreso y ascenso; capacitación y formación, así como la gestión anual del desempeño.

La presente guía *Formación profesional* ha sido elaborada a partir del trabajo en conjunto de la Coordinación del Servicio Profesional en Derechos Humanos, con las y los coordinadores académicos de las áreas modulares del SPDH y, desde luego, con las y los autores de los cursos que componen el presente material, y que se espera sean quienes impartan los cursos presenciales a las y los integrantes del SPDH.

Los materiales que conforman la presente guía de estudio buscan reflexionar sobre la aplicación práctica de los diversos aspectos que conforman la materia de los derechos humanos, partiendo desde la elaboración, la aplicación y el seguimiento de políticas públicas; la descripción general y la justiciabilidad de los DESC; la interpretación y la argumentación y hasta los alcances de las reparaciones en materia de derechos humanos.

Esta edición constituye un paso importante hacia la consolidación de una metodología *ad hoc* de enseñanza de los derechos humanos para las y los servidores públicos de los organismos públicos autónomos que los protegen y que, sin duda, está encaminada a fortalecer la defensa y la promoción de los derechos humanos en nuestro país.

Coordinación del Servicio Profesional en Derechos Humanos

CURSO III.

Fundamentos para la determinación de políticas públicas en derechos humanos*

* Alejandro González Arreola. Director general de Gestión Social y Cooperación, A. C. (Gesoc).

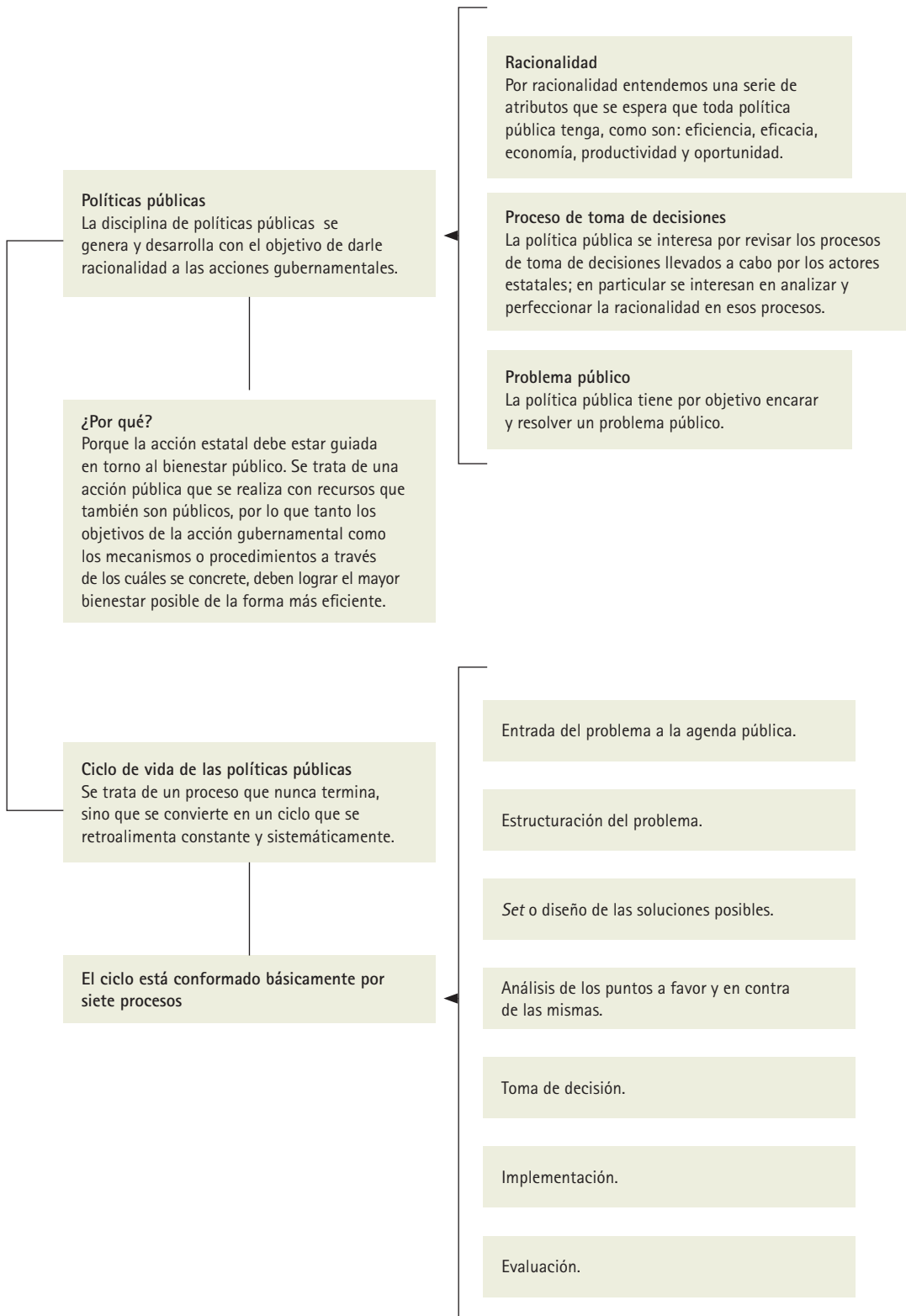
Luis Daniel Vázquez Valencia. Profesor investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México.

Los contenidos de la guía fueron retomados del documento *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos*, México, OACNUDH, 2010, publicación en la que ambos autores participaron.

Todas las opiniones presentadas en este texto son responsabilidad exclusiva de los autores.

MÓDULO I.

¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?



El estudio y formulación de las políticas públicas es una disciplina reciente, inició con el conocido texto de Harold D. Lasswell titulado *La orientación hacia las políticas* y publicado en 1951.

La fecha es importante para entender el objetivo de la política pública: ya había terminado la segunda Guerra Mundial, se había consolidado el bloque socialista en la mitad de Europa y, en 1950, había iniciado el primer conflicto bélico que dio inicio a la Guerra Fría: la Guerra de Corea. El desafío no era menor, había una nueva potencia militar y económica que lanzaba varios retos al capitalismo democrático estadounidense, entre los cuales incluyó la eficiencia de la administración pública a través de un modelo estatal centralizado que controlara todos los medios de producción y distribuyera los bienes entre la población.

Frente a este reto surgió la pregunta ¿cuál es el mejor y más eficiente régimen gubernamental?; entonces se hizo imperioso construir un enfoque de políticas públicas sustentado en el desarrollo científico-causal y complementado con la imaginación creativa para generar políticas públicas novedosas y eficientes. Éste es el reto que Harold Lasswell lanza para crear lo que él llamó *las ciencias de políticas de la democracia*.

Más allá de la disputa ideológica en la cual se crea la disciplina de las políticas públicas, el elemento que se debe destacar es que el objetivo final por el que

Ante la pregunta ¿cuál es el mejor y más eficiente régimen gubernamental?, se hizo imperioso construir un enfoque de políticas públicas sustentado en el desarrollo científico-causal y complementado con la imaginación creativa para generar políticas públicas novedosas y eficientes.

se generan y desarrollan fue: darle racionalidad a las acciones gubernamentales. Éste es el principal objetivo del análisis de la política pública. Sin embargo alguien podría preguntarse ¿por qué tendría que preocuparme por la racionalidad de la acción gubernamental? La respuesta es sencilla: porque la acción estatal debe estar guiada hacia el bienestar público. Se trata de una acción pública que se realiza con recursos que también son públicos, por lo tanto, los objetivos de la acción gubernamental y los mecanismos o procedimientos a través de los cuales se concreta deben lograr el mayor bienestar posible de la forma más eficiente.

He aquí los primeros puntos de partida: la política pública se interesa por revisar los *procesos de toma de decisiones* llevados a cabo por los actores estatales; en particular, le interesa analizar y perfeccionar la racionalidad en esos procesos.

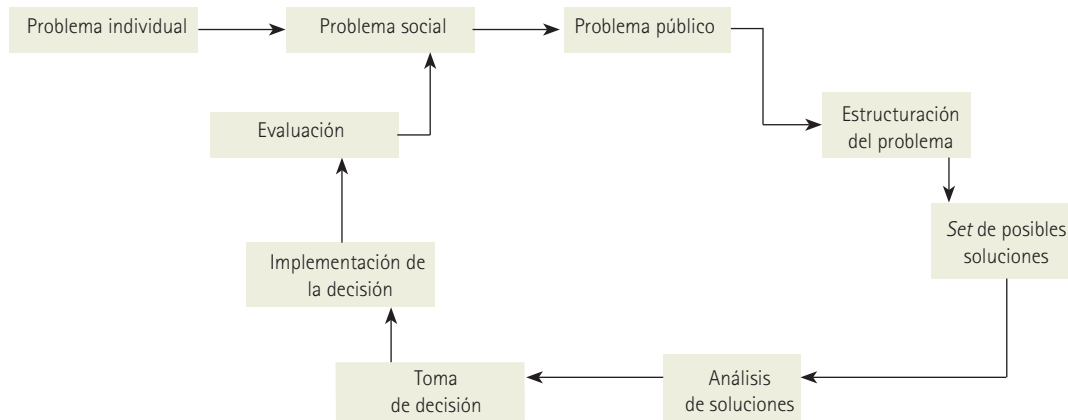
Por *racionalidad* entendemos una serie de atributos que se espera que tenga toda política pública, como son eficiencia, eficacia, economía, productividad y oportunidad. Cuando decimos que el principal objetivo de las políticas públicas es darle racionalidad a la acción estatal, básicamente estamos diciendo que la administración pública debe estar guiada por estos principios.

A estos primeros dos elementos –el proceso de toma de decisiones y la racionalidad– hay que sumar un tercero: toda política pública tiene por objetivo resolver un problema que también se considera público, un problema que afecta a la comunidad. De esta forma, la política pública tiene como fin *encarar y resolver un problema público* de forma racional a través de un proceso de acciones gubernamentales.

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

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

Diagrama 1. El ciclo de vida de las políticas públicas



Fuente: Elaboración original de los autores.

Con este ciclo de vida se propone ilustrar los tiempos que, como cadena, eslabonan el proceso de decisión gubernamental. Todo arranca con la aparición de un problema, pero no de cualquier problema sino de uno considerado *público*. Este elemento es esencial porque existen problemas que, aun cuando afectan a muchas personas, pueden no ser considerados públicos. Por ejemplo, el estatus subordinado de las mujeres durante mucho tiempo no fue considerado un problema público; por su parte, la violencia contra las mujeres tampoco era considerada un problema público sino uno que debía resolverse en la esfera privada y donde el Estado no debía intervenir. Aquí hay que destacar un punto importante: lo que hoy es considerado un problema público probablemente antes no lo era y posiblemente después no lo será. La esfera de lo público y lo privado es históricamente cambiante. Sin embargo, ahora podemos válidamente preguntarnos ¿cuándo un problema tiene el status de público? Básicamente cuando es recuperado por alguna de las diversas instituciones que integran el Estado.¹

Una vez que se ha constituido el problema público, el siguiente paso es la estructuración del problema y la construcción de las múltiples posibles soluciones. Como es notorio, esta etapa es fundamental en el ciclo de vida de

Lo que hoy es considerado un problema público probablemente antes no lo era y es posible que después no lo sea. La esfera de lo público y lo privado es históricamente cambiante.

¿Cuándo un problema tiene el status de público? Básicamente cuando es recuperado por alguna de las diversas instituciones que integran el Estado.

¹ Nos referimos a los órganos gubernamentales que integran los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, a los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, y a los órganos autónomos como el Banco de México, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) o el Instituto Federal Electoral (IFE). En este sentido, las comisiones de derechos humanos tendrían un papel relevante.

las políticas públicas, ya que de la forma en que se estructure un problema dependerán las diversas soluciones que se les puedan dar.

Aquí hay un punto fundamental: un problema no tiene una solución única. La estructuración de los problemas y el diseño de las múltiples soluciones, junto con la toma de decisiones, son los momentos más *políticos* del ciclo de vida de la política pública, donde la ideología, los intereses y los saberes en conflicto o competencia se entremezclan.

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

Una vez que se ha estructurado el problema público y se ha tomado la decisión en torno a la forma de solucionarlo, toca el turno a echar a andar la política pública, es el momento de la implementación. Este momento del ciclo es tan importante como los anteriores –de hecho no hay una jerarquía entre las partes que integran el ciclo–; ya se ha dado el caso de que muchas decisiones adecuadas no lograron cumplir con los objetivos que se habían planteado, en buena medida debido a los errores provenientes de la forma en que las decisiones fueron implementadas o, en términos de Pressman y Wildavsky: *Cómo las grandes expectativas de Washington fueron derruidas en Oakland*.²

En efecto, en muchas ocasiones el problema público es debidamente estructurado y la decisión gubernamental no sólo es la políticamente viable sino también la más adecuada para resolver dicho problema, pero los resultados no son los esperados. En buena parte esto se puede deber a que la realidad es compleja y no siempre es posible prever todas las causas que modifican o intervienen en una política pública; sin embargo, también puede suceder que haya una mala implementación, por ejemplo, que las y los operadores no estén de acuerdo con los objetivos de la política pública.

Esto puede suceder en políticas muy polémicas como la legalización del aborto en lugares con un alto número de médicos religiosos que se nieguen a practicar ese procedimiento médico. También puede suceder que, estando de acuerdo con los objetivos y fines de la política pública, la administración pública sea tan compleja en su funcionamiento que haya graves problemas

2 Éste es el título del conocido libro escrito por Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky donde los autores analizan cómo puede haber buenas estructuraciones de problemas y, por ende, también buenos diseños de política pública, pero de cualquier forma no se cumplen los objetivos buscados. Aquí el problema no se encuentra en las primeras etapas del ciclo, sino justo en la implementación, que es tan importante como el resto. Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all*, California, University of California Press, 1979.

de información, de forma tal que entre los mandos superiores y los mandos operativos no logren fluir de forma clara las metas y los procedimientos.

Finalmente, después de haber implementado la política pública damos paso a la evaluación. Tal vez esta etapa sea la más técnica de todas las anteriores y la que más desarrollo ha tenido en los últimos 20 años. Antes se consideraba que la evaluación debía realizarse al final de la política pública, lo cierto es que hoy existen diversos tipos de evaluación para cada una de las partes que integran el ciclo: evaluación del diseño de la política pública (ya sea sólo para los documentos que la integran o incluso para el proceso de decisión); evaluación de gestión para analizar el proceso de implementación; evaluación de resultados, que verifica el cumplimiento de los objetivos; y 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.

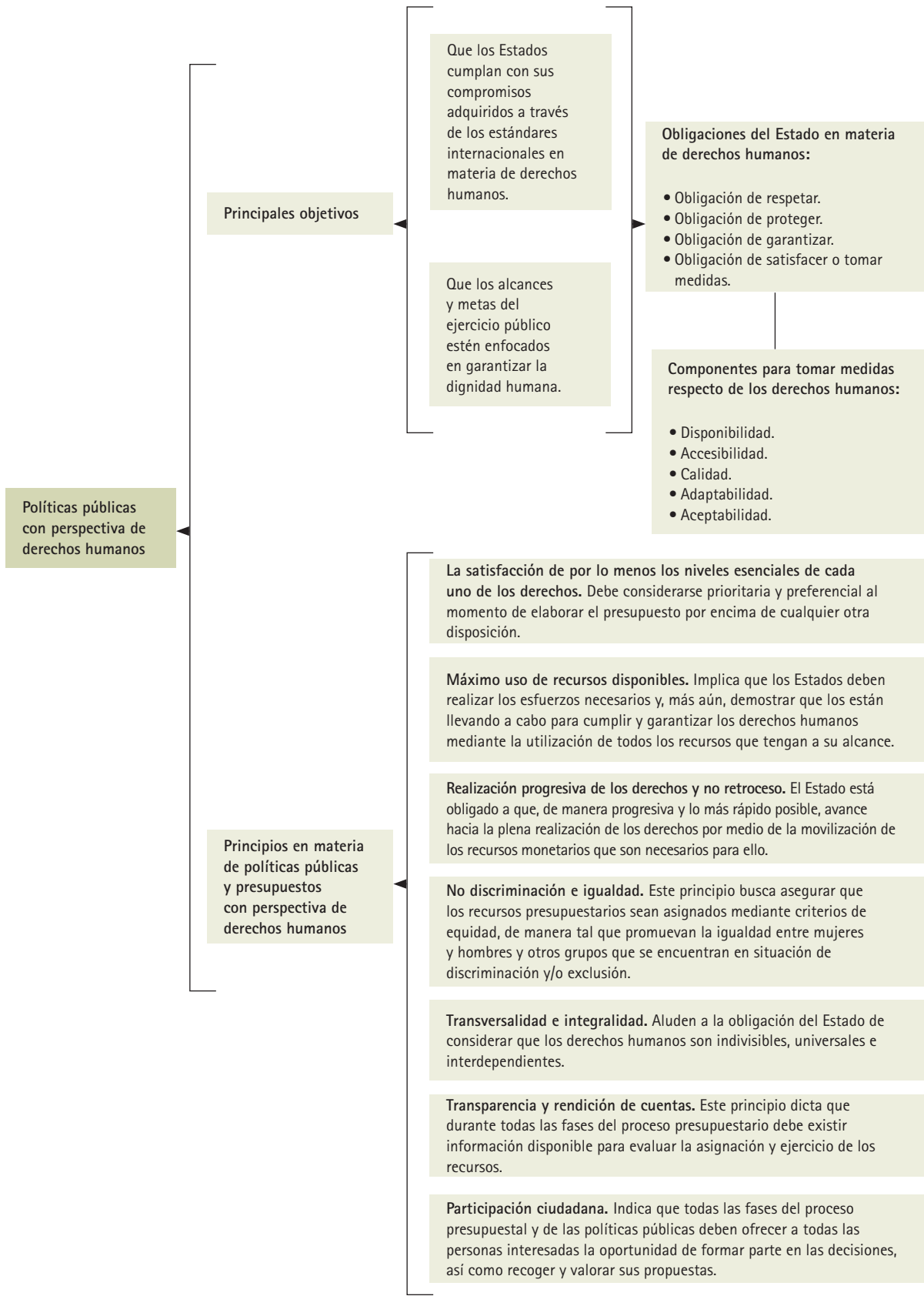
Es importante mencionar que el ciclo de vida es simplemente una herramienta que facilita el análisis de una política pública; no tiene pretensiones descriptivas y mucho menos normativas. Actualmente sabemos que el proceso de políticas públicas puede seguir estos pasos, pero no siempre y no necesariamente es así; en más de un caso los eslabones se empalman y el proceso se convierte en un dubitativo paso a paso.

Además, es pertinente señalar que el análisis de la política pública no llegó a México sino hasta la década de los ochenta, a partir de la fuerte crisis económica que sufrió América Latina en aquellos años y que obligó a todos los países a establecer mecanismos de racionalización en el uso de sus recursos, que en ese momento se tornaban muy escasos.

Las políticas públicas tienen como principal objetivo dar racionalidad al uso de recursos escasos para el cumplimiento de las actividades estatales, ello implica que la acción estatal debe realizarse con productividad, economía, eficiencia y eficacia. Como puede observarse, éstos son principios de forma, mas no de fondo; nada nos dicen sobre cuáles son las actividades que corresponden al Estado, cuáles deben dejarse en manos del mercado o de la sociedad civil organizada, y cuáles son los valores sustanciales que deben realizarse a través de la actividad estatal. Justo en este punto es donde radica el aporte de la perspectiva de derechos humanos a las políticas públicas, tal y como se analizará más adelante.

MÓDULO II.

¿QUÉ ES UNA POLÍTICA CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS?



La idea central de incluir la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas radica en dos importantes objetivos: el primero es que los alcances y metas del ejercicio público estén enfocados en garantizar la dignidad humana –de esta forma se podrían evitar violaciones a los derechos humanos y obtener resultados más eficaces respecto de la atención a los problemas de la agenda pública–; y el segundo es que los Estados cumplan con los compromisos adquiridos a partir de la aceptación de instrumentos que posteriormente se constituyen como estándares internacionales en materia de derechos humanos, y, en consecuencia, realicen medidas y acciones de forma transversal para, entre otros, eliminar los actos de discriminación y/o exclusión que se generan desde sus entidades y dependencias.

En las siguientes líneas se resumen las obligaciones que tienen los Estados para incluir la perspectiva de derechos humanos y cumplir con sus obligaciones en la materia a través de sus políticas públicas y sus presupuestos. Además, se proporcionan elementos que pueden ser utilizados como una guía para alcanzar estos objetivos.

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

La puerta de entrada para lograr la incorporación de la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas es la identificación de las *obligaciones*

internacionales provenientes del derecho internacional de los derechos humanos. A partir de 1948, con la emisión de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el sistema interamericano de derechos humanos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el Sistema de Naciones Unidas, se generó un *boom* en materia legislativa internacional,³ el cual se complementa con las observaciones generales y resoluciones de los comités pertenecientes a la Organización de Naciones Unidas (ONU),⁴ las resoluciones emitidas por los diversos órganos jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos,⁵ y por las y los relatores temáticos o por país que también pertenecen al sistema universal.

Los tratados internacionales, sentencias, resoluciones, informes, observaciones generales, opiniones consultivas y demás insumos provenientes los sistemas interamericano y universal conforman el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos. A partir de este conjunto de documentos se pueden obtener los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Es importante señalar que todos los tratados internacionales, sentencias, resoluciones, informes, observaciones generales, opiniones consultivas y demás insumos provenientes de las instancias mencionadas conforman lo que se conoce como *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH). A partir de este conjunto de documentos se pueden obtener

3 En el sistema interamericano de derechos humanos, además de dicha Declaración se cuenta con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también conocido como Protocolo de San Salvador; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Convención sobre Pena de Muerte; la Carta Democrática Interamericana, y la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, entre otros instrumentos.

Por su parte, en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, además de la Declaración se cuenta con varios tratados internacionales de derechos humanos entre los que se encuentran el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

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

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

estándares internacionales en materia de derechos humanos, es decir, el conjunto de obligaciones internacionales a las que deberá dar cumplimiento el Estado.⁶

Cuadro 1. Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos*

A pesar de las diversas obligaciones provenientes de todos los documentos mencionados, en la teoría jurídica del derecho internacional de los derechos humanos se puede identificar un set de obligaciones para los Estados:	
Obligación de respetar	Ninguno de los órganos pertenecientes al Estado, en cualquiera de sus niveles –federal, local o municipal– e independientemente de sus funciones –Ejecutivo, Legislativo y Judicial–, debe violentar los derechos humanos, ni por medio de acciones ni a partir de omisiones.
Obligación de proteger	Los órganos pertenecientes al Estado deben evitar que los particulares –empresas, sindicatos, personas, grupos religiosos, asociaciones o cualquiera otra institución no estatal– violen los derechos humanos.
Obligación de garantizar	Ante alguna violación a derechos humanos, el Estado debe realizar la investigación correspondiente, sancionar a los responsables (materiales e intelectuales) de la violación, reparar el daño causado a la víctima y asegurar medidas de no repetición.
Obligación de satisfacer o tomar medidas	Los órganos de gobierno deben realizar acciones tendientes al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

* Se debe mencionar que la teoría de las obligaciones del derecho internacional de derechos humanos no sólo es reciente, sino que aún se encuentra en construcción. En buena medida ha sido conformado por los órganos internacionales como las cortes y tribunales de derechos humanos, así como los comités de Naciones Unidas, a través de sus observaciones generales. Debido a que la conceptualización y especificación de las obligaciones del DIDH se realiza de forma simultánea por distintos órganos, no se tiene una construcción única sino diversos avances que tienen puntos de contacto y de disenso.

Fuente: Elaboración original de los autores.

Para llevar a cabo las acciones que deben cumplir con la obligación de satisfacer o tomar medidas, los comités de las Naciones Unidas han establecido varios componentes y algunos principios. Veamos ahora los componentes; en la siguiente sección profundizaremos en los principios.

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

Cuadro 2. Componentes para tomar medidas respecto de los derechos humanos*

Entre los componentes para satisfacer o tomar medidas respecto de las obligaciones en materia de derechos humanos se encuentran los siguientes:	
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 (física y económicamente) a todas las personas, 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 con el fin de que pueda ser modificado, si así se requiere, para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a contextos culturales y sociales diversos.
Aceptabilidad	Que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho sean aceptados por las personas a quienes están dirigidos, lo que está estrechamente relacionado con la adaptabilidad y con criterios como la pertinencia y la adecuación cultural, así como con la participación de la ciudadanía en la elaboración de la política en cuestión.

* Los componentes de los derechos humanos han sido especialmente desarrollados en las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) y por las y los relatores de Naciones Unidas.

Fuente: Elaboración original de los autores.

El contenido específico de cada una de estas obligaciones y componentes variará dependiendo del derecho al que sea aplicado. Así, por ejemplo, unas serán las obligaciones en torno al respeto, la protección, la garantía y las medidas que se deben tomar y que cumplan con los criterios de disponibilidad, accesibilidad, calidad, adaptabilidad y aceptabilidad en cuanto al derecho a la salud; y el contenido será distinto (aunque la categorías de las obligaciones sean las mismas) para hacer efectivo el derecho a la educación, el derecho al agua o el derecho a votar y ser votado(a).

Hasta aquí hemos andado la mitad del camino, ya tenemos claro qué son y cómo se construyen los estándares internacionales, lo que se conoce como el *desempaque*⁷ del derecho. Ahora viene el más interesante de los desafíos: cómo convertimos esos estándares internacionales en políticas públicas. A eso dedicaremos la siguiente sección.

7 Para efectos de este texto, los términos *desempaque*, *núcleo* o *sustancia* de los derechos humanos se usan indistintamente.

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

Las obligaciones de los Estados relacionadas con la asignación de recursos públicos –aunadas a la racionalización en la toma de decisiones y la ejecución de las mismas– se ubican en el contexto de la obligación de cumplir y/o garantizar los derechos humanos.⁸ En efecto, si bien puede decirse que los Estados han tendido a considerar los derechos humanos como un tema relacionado mayormente con la promulgación de normas y leyes, es ineludible señalar que, a partir de la legislación y los compromisos internacionales signados, el cumplimiento de los derechos humanos *requiere* que el Estado adopte aquellas medidas ejecutivas, administrativas y presupuestales que son necesarias, adecuadas y suficientes para garantizarlos.

Los principios y lineamientos que rigen la actuación y la asignación presupuestal de los Estados en materia de cumplimiento de los derechos humanos se detallan a continuación:⁹

- a) *Garantizar “la satisfacción de por lo menos los niveles esenciales de cada uno de los derechos”.*¹⁰ Los recursos deben asignarse de tal manera que se tome en cuenta este principio, el cual debe ser prioritario y preferencial al momento de elaborar el presupuesto, por encima de cualquier otra disposición.
- b) *Máximo uso de recursos disponibles.*¹¹ Este principio implica que los Estados deben realizar los esfuerzos necesarios y, más aún, demostrar que los están llevando a cabo, para cumplir y garantizar los derechos humanos mediante la utilización de *todos los recursos que tengan a su alcance*. La no utilización al máximo de los recursos disponibles incluso constituye en sí misma una vulneración a los derechos por parte del

8 Véase Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Maastricht, 1997, parte II, párr. 6: “La obligación de cumplir requiere que el Estado adopte las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, legales y de otra índole adecuadas para lograr la plena efectividad de dichos derechos.” Véanse también Comité DESC, Observación General núm. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Parte (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), adoptada en el 5º período de sesiones, 1990, párr. 1; y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, artículo 2.1: “Cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

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

10 Comité DESC, Observación General núm. 3, párr. 10.

11 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2º; Comité DESC, Observación General núm. 3; y Directrices de Maastricht, párr. 10, “Disponibilidad de recursos”.

Estado;¹² además, "para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas".¹³

La insuficiencia de recursos no exime al gobierno de su obligación de asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos, ya que este principio contempla dar prioridad a los recursos públicos para atender a los grupos en situación de mayor desventaja de una determinada sociedad.¹⁴

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

c) *Realización progresiva de los derechos y no retroceso*.¹⁵ Este principio exige al Estado asignar los recursos adecuados para el avance progresivo en el cumplimiento de los derechos de acuerdo con el principio anterior de máxima utilización de recursos disponibles. Reconoce que la plena efectividad de todos los derechos humanos, sobre todo los económicos, sociales y culturales, no podrá lograrse en un breve periodo de tiempo; sin embargo, obliga al Estado a que, de manera progresiva y lo más rápido posible, avance hacia la plena realización de los derechos por medio de la movilización de los recursos monetarios que son necesarios para ello. Asimismo, el Estado está obligado a satisfacer, por lo menos, niveles mínimos esenciales de los derechos.¹⁶ Una vez que se ha conseguido el avance de un derecho *no hay cabida para un retroceso*; es decir, su goce debe mantenerse o elevarse. En este sentido, la realización progresiva y la priorización que ésta puede implicar deben estar regidas por lineamientos que se adhieran a la legislación internacional, regional y nacional en materia de derechos humanos.¹⁷

12 Aunque las Directrices de Maastricht se refieren en su párrafo 15, inciso e, sólo a los DESC, la omisión de actuar por parte del Estado podría considerarse como una violación a los derechos humanos cuando se argumenta falta de recursos.

13 Comité DESC, Observación General núm. 3, párr. 10.

14 En este sentido, véase OACNUDH, *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza*, OACNUDH, 2006, especialmente la Directriz 4, "Establecimiento de metas, referencias y prioridades", párrs. 47-61.

15 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.1; Comité DESC, Observación General núm. 3, párrs. 9-12; y Directrices de Maastricht, párrs. 8, "Margen de discreción", y 9, "Niveles mínimos esenciales". Véase también Comité DESC, Observación General núm. 9, La aplicación interna del Pacto, adoptada en el 19º periodo de sesiones, 1998.

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

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

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

- d) *No discriminación e igualdad*.¹⁸ Este principio –en el contexto de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos y su impacto en las políticas públicas y los presupuestos– busca asegurar que los recursos públicos sean asignados mediante criterios de equidad, de tal manera que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres y otros grupos que se encuentran en situación de discriminación y/o exclusión.¹⁹

El principio de igualdad y no discriminación implica también que se debe garantizar que las acciones y presupuestos asociados a éstas presten la debida atención a sectores y subsectores de actuación gubernamental que tengan particular relación y/o favorezcan a grupos e individuos en situaciones de exclusión y/o discriminación.²⁰

En este sentido, sería importante aclarar que el principio de no discriminación y la característica de universalidad no deben representar un impedimento para “reconocer ciertos grupos cuyos integrantes necesitan protección particular”.²¹ Por ello existen numerosos instrumentos de derechos humanos enfocados a hacer visibles las necesidades específicas de, por ejemplo, niñas y niños, de los pueblos indígenas, de las personas migrantes y refugiadas, de las personas con discapacidad, etcétera.

De esta manera, el Estado se obliga a implementar medidas especiales de carácter temporal dirigidas a grupos específicos “con el fin de corregir los efectos a largo plazo de una discriminación ejercida en épocas anteriores”²² y con el objetivo de coadyuvar a garantizar de forma plena sus derechos humanos, siempre y cuando dichas acciones sean objetivas y debidamente justificadas para no correr el riesgo de que

18 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.2; Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General en su Resolución 34/80, Nueva York, 18 de diciembre de 1979, y Directrices de Maastricht, párr. 12.

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

20 *Idem*.

21 OACNUDH y Unión Interparlamentaria, *Derechos humanos: Manual para parlamentarios*, Francia, OACNUDH, 2005, p. 6.

22 Para una mejor comprensión de las medidas temporales se puede consultar la Recomendación General núm. 25 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (Comité CEDAW), que define estas medidas como un amplio universo de acciones que tienen impacto en los diversos poderes de gobierno (Ejecutivo, Legislativo o Judicial), las cuales pueden ser, por ejemplo, los sistemas de cuotas de género, la etiquetación de presupuesto y la capacitación específica, entre otras.

llegasen a representar privilegios en detrimento de otros grupos.²³ Por otro lado, se entiende que una vez alcanzadas las condiciones de igualdad de oportunidades y de trato respecto de los demás grupos, este tipo de medidas deben ser absueltas para evitar actos de discriminación. Un ejemplo claro de este tipo de medidas es la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, expedida en 2007 con el fin de proveer un marco normativo que permita realizar acciones de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, práctica que de manera sistémica y recurrente existe en México desde hace varias décadas.

Para medir el cumplimiento de estos principios, se necesita desagregar la información, por lo menos, bajo criterios de sexo, etnia, edad, nivel socioeconómico y ámbito territorial, y hasta el nivel más detallado posible; así como permitir comparaciones en el tiempo. Con ello se busca saber si dentro del presupuesto de un programa específico de gobierno los recursos han sido asignados con criterios de igualdad; y si en el ejercicio de los recursos se ha promovido –de forma intencionada o no– la desigualdad o la discriminación y, por lo tanto, se debe corregir tal situación.

- d) *Transversalidad e integralidad.* Este principio alude a la obligación del Estado de considerar que los derechos humanos son indivisibles, universales e interdependientes, lo cual implica que la perspectiva debe permear todas las estructuras gubernamentales.
- e) *Transparencia y rendición de cuentas.*²⁴ Este principio dicta que durante todas las fases del proceso presupuestario –formulación, discusión y aprobación, ejercicio del gasto, evaluación y fiscalización– debe existir información disponible para evaluar la asignación y el ejercicio de los recursos con base en los principios y consideraciones de la perspectiva de derechos humanos. La información presupuestal debe ser clara, asequible, oportuna, consistente, detallada y en formatos que permitan realizar un análisis de ella por parte de una diversidad de usuarios con diferentes perfiles educativos y socioeconómicos y con diversas necesidades de información. El Estado también debe ofrecer explicaciones detalladas y fundamentadas para justificar sus decisiones en materia de asignaciones presupuestales.
- f) *Participación ciudadana.*²⁵ Este principio indica que todas las fases del proceso presupuestal y de las políticas públicas deben ofrecer a todas las personas interesadas la oportunidad de formar parte en las decisiones, así como recoger y valorar sus propuestas. Un proceso presupuestal y unas políticas públicas donde se incluya la participación efectiva de la sociedad puede derivar en la formulación de mejores propuestas,

²³ OACNUDH y Unión Interparlamentaria, *op. cit.*, p. 8.

²⁴ Directrices de Maastricht, párr. 15, inciso f.

²⁵ OACNUDH, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, *op. cit.*, p. 12.

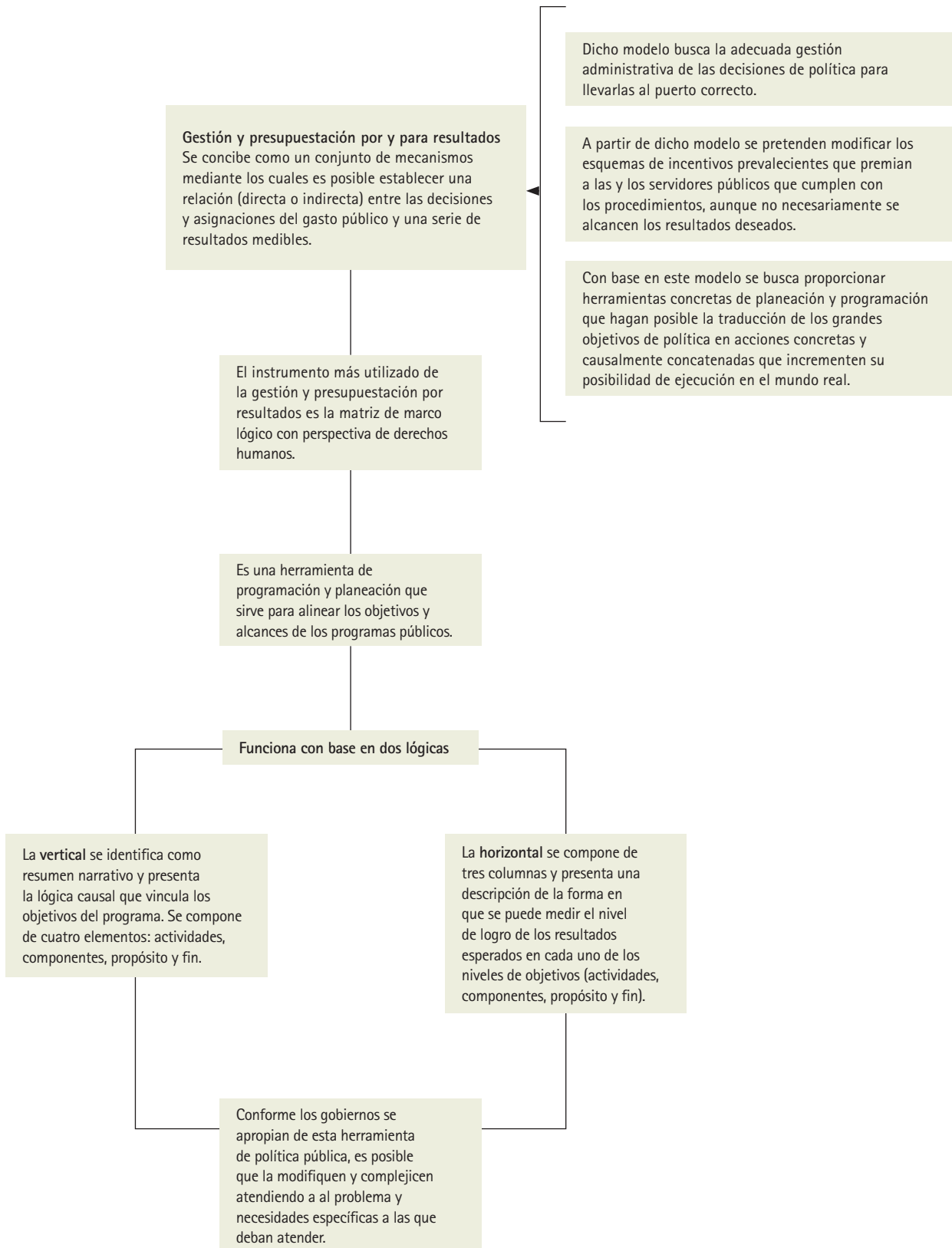
ya que se reflejan de manera más consistente las necesidades y preocupaciones de las personas. La participación en los asuntos públicos y en la toma de decisiones "es un derecho humano fundamental y complejo que está entrelazado con los principios democráticos esenciales".²⁶

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

²⁶ OACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*, op. cit. p. 21.

MÓDULO III.

¿CÓMO SE CONSTRUYE UNA MATRIZ DE MARCO LÓGICO CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS?



Política pública por resultados

Existe una clara tendencia en los gobiernos nacionales y estatales de América Latina hacia la adopción de nuevas modalidades de planeación, programación y presupuestación de sus decisiones de política. Con mayor frecuencia se reconoce que las formas tradicionales de programar y presupuestar –por proyecto y por grandes rubros de gasto– limitan la capacidad de los gobiernos para responder de forma adecuada a las necesidades y demandas ciudadanas, en tanto que generan incentivos para enfatizar el control de los insumos y de los procedimientos en detrimento de los resultados e impactos que todo gobierno debe generar.

Como parte de este proceso de reflexiones en torno a la gestión pública, un cambio central se ha dado en la forma de concebir la organización de los programas públicos y sus objetivos. Un programa público se identifica como un conjunto de actividades en el que ciertos insumos se transforman en productos a través de una serie de procesos que buscan generar resultados y, en el largo plazo, impactos positivos en la población. Por ello, para alcanzar un objetivo, el gobierno asigna *insumos* –financieros, humanos, información– a una agencia –entidad o dependencia–, para que sean *procesados* a través de un conjunto de actividades que deriven en *productos*. A corto –*resultados*–, mediano y largo plazos –*impactos*– será posible observar efectos –positivos o negativos– sobre un problema público determinado. La óptima interrelación y alineación entre

Un programa público se identifica como un conjunto de actividades en el que ciertos insumos se transforman en productos, a través de una serie de procesos que buscan generar resultados e impactos positivos en la población.

estos elementos o algunos de ellos se convierte en los objetivos que persigue la gestión del desempeño:

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

Una óptima interrelación de todos estos elementos en un proceso gubernamental se daría de conformidad con el siguiente esquema:

Diagrama 2. Modelo simplificado de desempeño de Gesoc



Los modelos de gestión y presupuestación por y para resultados buscan hacerse cargo de la adecuada gestión administrativa (en el amplio sentido) de las decisiones de política para llevarlas al puerto correcto.

Fuente: Elaboración original de los autores con base en Colin Talbot, "Public Performance-towards a new model?", en *Public Policy and Administration*, núm. 14, otoño de 1999; y Geert Bouckaert y John Halligan, *Managing Performance*, Nueva York, Routledge, 2008.

Bajo esta nueva concepción, cada vez más gobiernos están introduciendo nuevos modelos de gestión y presupuestación de sus políticas con una clara orientación a resultados. En los últimos años los llamados *modelos de gestión y presupuestación por y para resultados* han sido promovidos de forma decidida por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Se trata de modelos que buscan hacerse cargo del principal cabo que dejaba suelto el enfoque de la ciencia de las políticas: la adecuada gestión administrativa –en el amplio sentido– de las decisiones de política para llevarlas al puerto correcto.

Los modelos sustentados en resultados buscan incidir en dos niveles de la acción gubernamental:

- Por un lado, buscan modificar los esquemas de incentivos prevalecientes que terminan por premiar a las y los servidores públicos que cumplen con los procedimientos, aunque no necesariamente se alcancen los resultados deseados.
- Por otro lado, buscan proporcionar herramientas concretas de planeación y programación que hagan posible la traducción de los grandes objetivos de política en acciones precisas y causalmente concatenadas que incrementen su posibilidad de ejecución en el mundo real. En este sentido, el instrumento más utilizado en el contexto latinoamericano es la matriz de marco lógico (MML).

La matriz de marco lógico (MML) es una herramienta de programación y planeación que sirve para alinear los objetivos y alcances de los programas públicos. Mediante ella se organizan los elementos que componen el modelo simplificado de desempeño, descrito en el apartado anterior, e incluye los elementos correspondientes al diseño del programa, su implementación, su monitoreo y su evaluación.

Una MML funciona con base en dos lógicas, la vertical y la horizontal. La primera se identifica como *resumen narrativo* y presenta la lógica causal que vincula los objetivos del programa. Se compone de cuatro elementos: actividades, componentes, propósito y fin. Bajo esta lógica, la MML se lee de abajo hacia arriba. Sus componentes se definen de la siguiente forma:

- **Actividades.** Son las tareas o acciones clave requeridas para producir cada uno de los componentes que busca el programa.
- **Componentes.** Describen las estrategias y productos de intervención del programa.
- **Propósito.** Describe el resultado deseado por el programa y la forma en que cambiará la situación con los productos del mismo.
- **Fin.** Es el objetivo más amplio al que contribuye el programa (impacto). Establece la manera en que el programa ayuda a la solución de un determinado problema público.

Por su parte, la lógica horizontal se compone de tres columnas y presenta una descripción de cómo se puede medir el nivel de logro de los resultados esperados en cada uno de los niveles de objetivos (actividades, componentes, propósito y fin). Se compone de tres elementos que se describen a continuación:

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

La matriz de marco lógico (MML) es una herramienta de programación y planeación que sirve para alinear los objetivos y alcances de los programas públicos.

Los modelos de gestión y presupuestación por y para resultados buscan:

- Modificar los esquemas de incentivos prevalecientes que premian a los servidores públicos que cumplen con los procedimientos, aunque no necesariamente se alcancen los resultados deseados.
- Proporcionar herramientas concretas de planeación y programación que hagan posible la traducción de los grandes objetivos de política en acciones precisas y causalmente concatenadas que incrementen su posibilidad de ejecución en el mundo real.

- *Medios de verificación.* En esta columna se identifica la fuente de la información para elaborar los indicadores de desempeño en cada nivel.
- *Supuestos y riesgos.* Son aquellas condiciones que se encuentran fuera del control del programa; sin embargo, de su presencia o ausencia depende el logro de los objetivos del mismo.

Cuadro 3. Matriz de marco lógico y la forma en que debe leerse

	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos y riesgos
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

Fuente: Elaboración original de los autores.

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

Cuadro 4. Ejemplo de MML

	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos y riesgos
Fin	1. Más y mejores estudiantes matriculados, preparados y graduados de nivel secundaria.	<p>1.1 Incrementos en la tasa de transición de primaria a secundaria: de 27% en el ciclo 94-95 a 37% para 99-00, y 45% para 2005.</p> <p>1.2 Incremento en el porcentaje de estudiantes graduados de secundaria: de 45% en el ciclo 94-95 a 65% para 2005.</p> <p>1.3 Incremento en la proporción de mujeres matriculadas: de 22% en el ciclo 94-95 a 45% para 2005.</p>	<p>Encuestas educativas independientes a nivel nacional.</p> <p>Encuestas educativas independientes a nivel nacional.</p> <p>Encuestas educativas independientes a nivel nacional.</p>	El interés por seguir estudiando se mantiene.
Propósito	1. Más y mejores estudiantes preparados y graduados de nivel primaria y con mayor equidad de género.	<p>1.1 Matricular 8 000 nuevos estudiantes de las 10 regiones con menor matriculación en nivel primaria donde por lo menos 40% serán mujeres para 2001.</p> <p>1.2 Incremento en el porcentaje de estudiantes que logran el puntaje mínimo requerido en pruebas estandarizadas: de 35% en el ciclo 94-95 a 52% para 2001.</p>	<p>Encuestas educativas independientes a nivel nacional.</p> <p>Encuestas educativas independientes a nivel nacional</p>	<p>Los estudiantes tienen el apoyo familiar para ingresar a nivel secundaria y continuar con su educación.</p> <p>Las escuelas secundarias tienen capacidad suficiente para atender a una creciente demanda.</p>
Componentes	<p>1. Un nuevo y mejorado plan de estudios es implementado en las aulas.</p> <p>2. Nuevos métodos de enseñanza son utilizados en las aulas.</p>	<p>1.1 De las escuelas que han recibido el nuevo material 85% lo utilizan dentro de los primeros dos meses después de su entrega.</p> <p>1.2 Los nuevos libros de texto contienen los criterios profesionales del nuevo material pedagógico.</p> <p>2.1 Por lo menos 80% de los profesores que asisten a las capacitaciones aplican los nuevos métodos de enseñanza dentro de los primeros dos meses de haber finalizado el curso.</p> <p>2.2 Aprueban el nivel requerido de sus evaluaciones correspondientes 3 500 profesores y 220 directores.</p>	<p>1.1 Ejemplos y ejercicios de cómo utilizar el nuevo material.</p> <p>1.2 Evaluación de la calidad del nuevo material y libros de texto.</p> <p>2.1 Auditorías a las aulas.</p> <p>2.2 Documentación de las capacitaciones y puntajes.</p>	<p>Los profesores apoyan y adoptan el actualizado y mejorado plan de estudios, los materiales pedagógicos y los métodos de enseñanza.</p> <p>Los estudiantes están bien alimentados antes de asistir a la escuela.</p> <p>Los estudiantes tienen el apoyo familiar para continuar con sus estudios de primaria.</p> <p>Los directivos y profesores aplican las habilidades desarrolladas en los programas.</p>

Cuadro 4. Ejemplo de MML (continuación)

	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos y riesgos
Actividades	1. Revisión del plan de estudios. 1.1 Incorporar nuevos elementos al plan de estudios de nivel primaria que son requeridos en secundaria. 1.2 Desarrollar un nuevo material pedagógico que sustente el nuevo plan de estudios. 1.3 Proveer de 521 000 libros de texto a estudiantes.	1.1 Revisión de nuevo plan de estudios: 10 millones de pesos.	Reportes de monitoreo. Reportes de cumplimiento. Reportes financieros.	Contexto político estable. El sistema de incentivos es atractivo de tal suerte que los profesores adoptan y aplican el nuevo sistema.
	2. Capacitación a los profesores 2.1 Desarrollar nuevos cursos y métodos de enseñanza. 2.2 Capacitar a 3 500 profesores y 220 directores. 2.3 Proveer del material necesario para que los profesores apliquen los nuevos métodos de enseñanza.	2.1 Capacitación a profesores: 15 millones de pesos.		

Fuente: Elaboración original de los autores.

Lo cierto es que este es un ejemplo general de una matriz de marco lógico. Conforme los gobiernos se van apropiando de esta herramienta de política pública, es posible que la vayan modificando y complejizando. Para hacer un trabajo práctico utilizaremos la propuesta de matriz de marco lógico estructurada por el Gobierno del Distrito Federal al momento de planificar su presupuesto basado en resultados de acuerdo con el Manual de Programación-presupuestación de 2009 y de 2011. Más interesante aún, en este ejercicio práctico utilizaremos también las más de dos mil líneas de acción establecidas en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Este ejercicio es pertinente para los servidores públicos de la CDHDF por varias razones:

1. La CDHDF debe presentar su presupuesto anual de conformidad con la matriz de marco lógico estructurada por el GDF en los manuales mencionados.
2. Todas las unidades ejecutoras de gasto público en el Distrito Federal, incluyendo la CDHDF, deben establecer en su presupuesto anual la relación con las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal que les competen.
3. La CDHDF fue uno de los actores clave en la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, y su participación sigue siendo elemental en la implementación, monitoreo y evaluación del mismo.

La elaboración de este ejercicio supone comprender tres procesos: entender la estructuración de la matriz de marco lógico propuesta por el GDF, en particular la lógica vertical (fines, propósitos, componentes y actividades); conocer las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal que corresponden a su área de trabajo, en particular, tener la habilidad de convertir esas líneas en actividades para poder insertarlas en la matriz de marco lógico presupuestal del GDF; y, finalmente, incorporar esas líneas de acción ya convertidas en actividades dentro de la MML elaborada por el GDF.

Programación basada en resultados: la matriz de marco lógico estructurada por el Gobierno del Distrito Federal (GDF)

El Distrito Federal es uno de los cinco gobiernos de México que hasta ahora han tomado la decisión de adoptar un enfoque de gestión y presupuestación por resultados. Por ello esta sección la dedicaremos a analizar, desde un punto de vista práctico, cómo se puede utilizar la MML para introducir la perspectiva de derechos humanos a los procesos de programación y presupuestación de las políticas públicas en la entidad. Debemos tomar en cuenta que se trata de procesos cíclicos que se realizan anualmente en toda la administración pública y que, por tanto, representan una valiosa ventana de oportunidad para asegurar la incorporación del núcleo de cada derecho a la acción cotidiana de cada dependencia pública.

El enfoque de presupuestos basados en resultados se concibe como un conjunto de mecanismos mediante los cuales es posible establecer una relación –directa o indirecta– entre las decisiones y asignaciones del gasto público y una serie de resultados medibles. Es decir, se trata de un mecanismo que vincula la gestión del desempeño y la asignación de recursos financieros con el objetivo de trascender las limitaciones de los presupuestos tradicionales, que enfatizaban el control de procesos e insumos, para alcanzar a un enfoque que privilegie la generación de valor público.

El enfoque de presupuestos basados en resultados se concibe como un conjunto de mecanismos mediante los cuales se puede establecer una relación –directa o indirecta– entre las decisiones y asignaciones del gasto público y una serie de resultados medibles.

El Manual de Programación-Presupuestación 2009 del Gobierno del Distrito Federal define la presupuestación por resultados como “[aquella que] se basa en la total orientación de la acción del gobierno hacia los resultados que la ciudadanía espera obtener y no en los insumos o en las acciones que los servidores públicos necesitan o realizan cotidianamente para cumplir sus obligaciones”.²⁷

27 Secretaría de Finanzas, *Manual de programación-presupuestación para la formulación del anteproyecto del presupuesto de egresos 2009*, México, 2009, p. 11. Disponible en <www.finanzas.df.gob.mx/documentos/anteproyectoPEgresos2009.pdf>, página consultada el 13 de abril de 2011.

Ya vimos en la sección anterior que la MML tiene dos lógicas: la horizontal y la vertical; a la par que está constituida por cuatro filas (fin, propósito, componente y actividad) y cuatro columnas (resumen narrativo, indicadores, medios de verificación y supuestos) (Véase cuadro 5). En la nueva propuesta de organización presupuestaria del Distrito Federal básicamente se mantiene la misma lógica, aunque se cambia el nombre de algunos campos y se complejiza la presentación de la matriz. Veámoslo con mayor detalle.

Durante 2008 se llevaron a cabo los primeros pasos de la implementación de la metodología basada en resultados, lo que incluyó la *generación de una nueva clave presupuestaria (NCP) con nuevas categorías que definen la nueva estructura por resultados (NER)*. La NCP respondió a la necesidad de ordenar las categorías que conformaban la clave presupuestal para facilitar su manejo e identificación, y reflejar la nueva estructura por resultados. Un segundo paso importante fue el *reemplazo de la estructura programática por la NER*. Se cambió de la estructura por programas a una por resultados (NER) que introdujo las categorías de resultado, subresultado y actividad institucional. Estos elementos se definen así:

- *Resultado*. Es la expresión de los fines que una dependencia o entidad pretende conseguir en un tiempo determinado.
- *Subresultado*. Es un subconjunto de los resultados que revisten las mismas características y tiene la finalidad de producir servicios y productos a través de diversas actividades institucionales con objetivos y metas específicos.
- *Actividad institucional (AI) entendida como programa*. Conjunto de acciones orientadas a la consecución de un mismo objetivo que cuentan con procesos de gestión entrelazados entre sí.²⁸

El tercer cambio relevante fue el *uso de los marcos de política pública*, es decir, el desglose de cada AI. El objetivo principal de este cambio "es conocer el detalle de las acciones que lleva a cabo cada unidad responsable en el marco de sus AI, además de contribuir a una correcta vinculación entre las fases de planeación, programación y presupuestación".²⁹ Sus principales elementos son:

- Área operativa de la actividad institucional.
- Fin.
- Propósito.
- Diagnóstico.
- Componentes.

²⁸ *Ibidem*, p. 25.

²⁹ *Ibidem*, p. 53.

Con estas modificaciones se constituye una matriz de marco lógico que se presenta en los cuadros 5 y 6. Como ya antes se mencionaba, la lógica es la misma que la matriz de marco lógico general, solo cambia su ubicación. En el cuadro 6 se presenta un ejemplo de una matriz ya requisitada. En particular, con el fin de poder integrar las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, sólo nos interesa la lógica vertical (fin, propósito, componente y actividad). Identifiquemos cómo se estructura la lógica vertical en la propuesta de matriz del GDF:

- Lo que la propuesta general de la MML identifica como fin, recibe el mismo nombre en la propuesta del GDF en el recuadro que se encuentra debajo de los objetivos y arriba del propósito (véanse cuadros 5 y 6).
- Lo que la propuesta general de la MML identifica como propósito, también recibe el mismo nombre en la propuesta del GDF en la casilla entre el fin y el propósito de género (véanse cuadros 5 y 6).
- Lo que la propuesta general de la MML identifica como componente, en la propuesta del GDF es el *área operativa de la actividad* y se encuentra en la parte superior derecha de la matriz (véanse cuadros 5 y 6).
- Lo que la propuesta general de la MML identifica como actividad, en la propuesta del GDF se llama *acciones* y está en el tercer recuadro (véanse cuadros 5 y 6).

Cuadro 5. MML en el marco de la política pública planificada por el GDF

Componente	Área operativa de la actividad		S	SS	UR	Unidad								
	Objetivos		Actividad institucional											
Fin	Fin		R											
	Fin		SR											
Propósito	Propósito		AI											
	Propósito		Distribución económica											
	Propósito		C	Importe	%	K	Im- porte	%						
	Propósito		1 000			4 000			Importe					
	Propósito		2 000			5 000								
	Propósito		3 000			6 000			NP	Im- porte		%		
	Propósito		4 000			7 000			9 000					
	Propósito		7 000						9 000K					
	Propósito		COR			CAP			NP					
	Propósito													
UM	2009	2010	Si la unidad de medida es persona, especificar desagregación:	Sexo		Edad:					Otras Características			
						0-15	16-18	19-30	31-65	65+	SEX			
				Mujeres										
				Hombres										
Servicio	10 000	10 000		Edad										
	2011	2012												
	10 000	10 000												
Diagnóstico														
Problemática general														
Problemática de género														
Insumos														
Actividad	Componentes	Nombre	Descripción y conectividad con propósito							Nombre				
	Acciones	1								Proyectos				
		2												

Fuente: Elaborado con base en el *Anteproyecto del presupuesto de egresos 2009. Marco de política pública*, de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. El contenido se mantiene íntegro pero el formato ha sufrido modificaciones con fines didácticos para ser incorporado a la presente obra.

Cuadro 6. MML en el marco de la política pública planificada por el GDF

Área operativa de la actividad		S	SS	UR	Unidad											
Todas las direcciones ejecutivas		06	CD	03	Sistema de Aguas de la Ciudad de México											
Objetivos		Actividad institucional														
Fin	Operar, mantener e incrementar la infraestructura hidráulica del tratamiento de aguas residuales en la ciudad de México para su aprovechamiento.	R	30	El sistema de saneamiento funciona eficientemente.												
		SR	02	La cantidad de agua tratada en la ciudad de México aumenta.												
		AI	01	Operación del Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales.												
Propósito		Distribución económica														
Propósito	Operación y distribución del suministro de agua potable a la ciudad de México.	C	Importe	%	K	Importe	%	Importe								
									1 000	139 258 625.00	131.47%	4 000	0.00	183,080,079.00		
									2 000	3 639 318.00	5030,62%	5 000	0.00			
									3 000	40 182 136.00	455.63%	6 000	0.00	NP	Im- porte	%
									4 000	0.00		7 000	0.00	9 000	0.00	
									7 000	0.00				9 000K	0.00	
									COR	183 080 079.00		CAP	0.00	NP	0.00	
Propósito de género		Promover la cultura de aprovechamiento del agua a través de los medios de comunicación.														

UM	2009	2010	Si la unidad de medida es persona, especificar desagregación:	Sexo	Edad:					Otras Características	
Servicio	10 000	10 000		Mujeres	0-15	16-18	19-30	31-65	65+		SEX
	2011	2012		Hombres							
	10 000	10 000	Edad								

Diagnóstico	
Problemática general	Se requiere incrementar la capacidad de tratamiento y producción de agua tratada, incrementar las redes de distribución, y mantener y conservar en condiciones operativas las instalaciones civiles y electromecánicas.
Problemática de género	Abatir la demanda ciudadana, así como el mal uso del servicio.
Insumos	Material y equipo necesario para el mantenimiento preventivo y correctivo.

Componentes	Nombre	Descripción y conectividad con propósito	Nombre
Actividad	1	Operación de la infraestructura.	Proyectos
	2	Mantener y conservar las plantas de tratamiento y reúso de aguas residuales e instalaciones complementarias.	
		Llevar a cabo las actividades que permitan la operación óptima de la infraestructura para brindar el mejor servicio de agua potable.	
		Plantas de tratamiento.	
		Llevar a cabo las acciones de mantenimiento y equipamiento a instalaciones civiles con el fin de conservar y proporcionar el servicio continuo de agua tratada a la población de la ciudad de México.	
		Equipo y mantenimiento.	

Fuente: Elaborado con base en el *Anteproyecto del presupuesto de egresos 2009. Marco de política pública*, de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. El contenido se mantiene íntegro pero el formato ha sufrido modificaciones con fines didácticos para ser incorporado a la presente obra.

Ya tenemos el primer paso andado, conocemos bien la matriz de marco lógico estructurada por el GDF y también logramos identificar los lugares donde debe establecerse la lógica vertical de la matriz. Avancemos ahora rumbo al segundo paso, ¿cómo convertimos las 2 412 líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal en actividades a planificar en la MML del GDF?

Incorporación de las líneas de acción en la matriz de marco lógico del GDF

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

Se trata de una herramienta que recopila una serie de acciones encaminadas a superar los obstáculos que impiden el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en el Distrito Federal. Además, propone diversas estrategias transversales que son aplicables a todos los órganos, entidades y dependencias públicas, y sienta las bases para establecer una política de Estado en materia de derechos humanos debido a que está dirigida a los tres órganos de gobierno local (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como a los organismos públicos autónomos. Contiene 2 412 líneas de acción, cada una de las cuales tiene asignados responsables y plazos de cumplimiento específicos; se encuentra organizado en cuatro núcleos problemáticos, que abarcan 25 capítulos en total: 15 de derechos humanos y 10 de grupos de población en situación de discriminación y/o exclusión.

Con base en un acuerdo de obligatoriedad emitido por el jefe de Gobierno del Distrito Federal en agosto de 2009, el PDHDF se estableció como obligación para las entidades y dependencias de la administración pública local centralizada, desconcentrada y paraestatal. Adicionalmente, se dispuso que las dependencias y entidades de la administración pública de la capital integraran en sus anteproyectos de presupuesto de egresos los recursos para el eficaz cumplimiento de los objetivos y metas del PDHDF, en el marco de la programación del gasto público y de las disposiciones aplicables y sujetándose a las asignaciones del presupuesto autorizado (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 26 de agosto de 2009). Lo anterior fue fortalecido en el Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, cuyo artículo 52 dispone que la realización de los anteproyectos de presupuesto deban considerar las líneas de acción del PDHDF (publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 marzo de 2010).

Para el año fiscal 2011, todas las líneas de acción del PDHDF correspondientes al Gobierno del Distrito Federal debían ser incorporadas en el Proyecto de Presupuesto del Distrito Federal.

Los cambios a la MML del GDF para incorporar las LA

Las líneas de acción del PDHDF son enunciados breves que vienen acompañados de las autoridades responsables, la especificación de autoridades responsables (cuando sea el caso), y el plazo esperable de cumplimiento de la acción. Por ejemplo, la acción 662 del Programa especifica:

662. Hacer un estudio para desarrollar la infraestructura necesaria para la producción y distribución del agua tratada, e incentivar su comercialización sobre todo en actividades donde pueda ser cambiada por el actual uso de agua potable.

Responsable: Dirección de drenaje, tratamiento y reuso – SACM

Plazo: Mediano plazo.

A fin de poder incluir las LA en la matriz presupuestal, se hicieron algunas modificaciones a la matriz existente antes de 2011. Un aspecto central es que para realizar la incorporación de las LA del PDHDF se modificó exclusivamente la parte dedicada a las actividades (en la MML general) o componentes (en la MML del GDF). Si bien con esta restricción se facilita su incorporación y seguimiento, cabe esperar que en el futuro se puedan hacer modificaciones en otras secciones de los marcos de política pública. Veamos un ejemplo entre las MML del GDF de 2009 (véase cuadro 7) y del 2011 (véase cuadro 8) para poder detectar con mayor claridad los cambios.

Cuadro 7. MML de 2009

Área operativa de la actividad		S	SS	UR	Unidad		
Todas las direcciones ejecutivas		06	CD	03	Sistema de Aguas de la Ciudad de México		
Objetivos		Actividad institucional					
Fin	Operar, mantener e incrementar la infraestructura hidráulica del tratamiento de aguas residuales en la ciudad de México para su aprovechamiento.	R	30	El sistema de saneamiento funciona eficientemente.			
		SR	02	La cantidad de agua tratada en la ciudad de México aumenta.			
		AI	01	Operación del Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales.			
Propósito		Distribución económica					
Propósito de género	Promover la cultura de aprovechamiento del agua a través de los medios de comunicación.	C	Importe	%	K	Importe %	
		1 000	139 258 625.00	131.47%	4 000	0.00	Importe
						183,080,079.00	
		2 000	3 639 318.00	5030,62%	5 000	0.00	
		3 000	40 182 136.00	455.63%	6 000	0.00	NP
		4 000	0.00		7 000	0.00	9 000
		7 000	0.00				9 000K
		COR	183 080 079.00		CAP	0.00	NP
							0.00

Cuadro 7. MML de 2009 (continuación)

UM	2009	2010	Si la unidad de medida es persona, especificar desagregación:	Sexo	Edad:					SEX	Otras Características
					0-15	16-18	19-30	31-65	65+		
Servicio	10 000	10 000		Mujeres							
	2011	2012		Hombres							
	10 000	10 000		Edad							

Cuadro 8. MML de 2011

Localización en la estructura programática	
R	El sistema de saneamiento funciona eficientemente.
SR	La cantidad de agua tratada en la ciudad de México aumenta.
AI	Operaciones del Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales.
FIN	Operar, mantener e incrementar la infraestructura hidráulica de tratamiento de aguas residuales de la ciudad de México, para su aprovechamiento.
Propósito	Operación y distribución del suministro de agua potable a la ciudad de México.
UM	Servicio

Como puede observarse, el contenido de estas secciones es exactamente igual, se mantiene la misma información en el resultado (R), en el subresultado (SR), en la actividad institucional (AI), en el fin, en el propósito y en la UM.

En donde sí se observa una modificación es en lo que antes era el tercer cuadro donde se encontraban las actividades. Comparemos estas dos secciones (véanse los cuadros 9 y 10):

Cuadro 9. MML del 2009

Componentes	Nombre	Descripción y conectividad con propósito	Nombre
Acciones	1	Operación de la infraestructura.	Proyectos
	2	Mantener y conservar las plantas de tratamiento y reúso de aguas residuales e instalaciones complementarias.	
		Plantas de tratamiento.	
		Llevar a cabo las acciones de mantenimiento y equipamiento a instalaciones civiles con el fin de conservar y proporcionar el servicio continuo de agua tratada a la población de la ciudad de México.	
		Equipo y mantenimiento.	

Cuadro 10. MML del 2011

Componentes		Número de líneas de acción	Nombre y/o línea de acción	Descripción y conectividad con propósito
Acciones	Generales			
<p>En estas secciones se realizan las modificaciones o se introducen las nuevas acciones que surgen de la incorporación de las LA.</p> <p>En esta sección se introducen los números y texto íntegro de las LA que se han incluido en el MPP.</p>			<ol style="list-style-type: none"> Operación de la infraestructura Mantener y conservar las plantas de tratamiento y reúso de aguas residuales e instalaciones complementarias. Estudio de desarrollo de infraestructura para la distribución de agua tratada. 	<p>Llevar a cabo las actividades que permitan la operación óptima de la infraestructura para brindar el mejor servicio de agua potable (plantas de tratamiento).</p> <p>Llevar a cabo las acciones de mantenimiento y equipamiento a instalaciones civiles con el fin de conservar y proporcionar el servicio continuo de agua tratada a la población de la ciudad de México (equipo y mantenimiento).</p>
<p>En esta sección se incluirá una breve justificación de las LA en la AI y explicación de los ajustes y cambios.</p>		Derechos humanos 662	662. Hacer un estudio con el fin de desarrollar la infraestructura necesaria para la producción y distribución del agua tratada, e incentivar su comercialización sobre todo en actividades donde pueda ser cambiada por el actual uso de agua potable.	La línea de acción 662 incorporada a esta actividad institucional simplemente agrega una acción más (estudio de desarrollo de infraestructura), aunque también incide en el propósito al generar evidencia sobre mejores formas para la utilización de agua tratada y optimizar la distribución de agua potable.

Fuente: Elaboración original de los autores.

Como se puede observar comparando estas dos secciones de la matriz, se sumó una nueva columna donde ahora debe especificarse el número de la línea de acción. En la medida en que no todas las acciones públicamente estarán vinculadas con el PDHDF, habrá algunas acciones generales (que son las mismas que antes estaban y que se conservan sin subrayado) a la par que se sumarán las acciones provenientes del Programa (que aparecen subrayadas). Veamos con más detalle cada una de las columnas:

Nombre y/o línea de acción (arriba). Son entendidas como aquellas tareas que utilizan primordialmente insumos relacionados con servicios personales, transferencias o ayudas. En esta sección se incluyen todas las acciones que se realicen en el marco de la actividad institucional, incluyendo las nuevas acciones que se derivan de las LA del PDHDF. Esta columna ya existía, sólo se suman las LA derivadas del PDHDF.

Descripción y conectividad con propósito (arriba). Se incluye la descripción pormenorizada de la acción, así como su conectividad con el propósito descrito en el MPP. Esta columna también ya existía en la MML del 2009.

Número de línea de acción (abajo). Se debe incluir el número de las LA del PDHDF que fueron incorporadas al MPP. Esta es la nueva columna producto de las modificaciones de 2011.

Nombre y/o línea de acción (abajo). Se debe incluir el texto íntegro de las LA del PDHDF incorporadas y que modifican y/o agregan acciones generales. Esta sección tiene por objetivo facilitar el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de las LA del PDHDF.

Descripción y conectividad con propósito (abajo). Se debe explicar la forma en que la incorporación de las LA del PDHDF favorece, complementa o multiplica el logro del fin y propósito; además, se debe especificar brevemente la forma en que la incorporación afecta las acciones del MPP –modificándolas o creando nuevas.

El llenado de estos campos se puede apreciar de una forma más clara en el siguiente ejemplo que incluye una MML completa a partir de las LA 512,³⁰ 604,³¹ y 610.³²

Cuadro 11. Ejemplo de MML de 2011 debidamente requisitada

Localización en la estructura programática	
R	La impunidad en la comisión de delitos se reduce.
SR	Los delitos son denunciados y son perseguidos eficazmente.
AI	Atención e investigación de denuncias ciudadanas por violaciones ambientales y territoriales.
Fin	Procurar el acceso a la justicia ambiental y territorial.
Propósito	Garantizar la defensa de los derechos ambientales y territoriales de los habitantes del Distrito Federal.
Unidad de medida / meta física	Investigación.

- 30 Convocar una consulta pública para analizar el tema de los servicios ambientales desde el punto de vista de un nuevo pacto social, que pueda generar un movimiento de largo aliento en la opinión pública para que también la sociedad capitalina en su conjunto se haga cargo de la sustentabilidad de la ciudad.
- 31 Definir y realizar acciones de educación y conciencia ambiental para prevenir la contaminación visual y hacer hincapié sobre el uso de la denuncia ciudadana para posibles casos de contaminación visual.
- 32 Fomentar y atender las demandas ciudadanas asociadas a molestias generadas por contaminantes atmosféricos tales como ruido, vibraciones y descargas residuales, haciendo uso de tecnología de punta que permita valorar los impactos ambientales y urbanos generados, así como su posible restauración.

Cuadro 11. Ejemplo de MML del 2011 debidamente requisitada (continuación)

Componentes			
Acciones generales	Número de línea de acción	Nombre y/o línea de acción	Descripción y conectividad con propósito
		<ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluaciones de carácter estratégico de las acciones que impliquen un alto impacto en materia ambiental y de ordenamiento territorial, propiciando el uso de tecnologías de punta que permitan valorar los impactos ambientales. 2. Consulta pública sobre temas ambientales. 3. Acciones educativas para fomentar la denuncia ciudadana sobre contaminación visual. 	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciar investigaciones de oficio sobre temas de carácter estratégico que impliquen un alto impacto en materia ambiental y de ordenamiento territorial. • Atender las denuncias presentadas por la ciudadanía en materia ambiental y del ordenamiento territorial. • Emitir resoluciones derivadas del análisis realizado en las investigaciones de oficio o denuncias. • Emitir recomendaciones a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública federal, estatal y del Distrito Federal, derivadas de los resultados de las investigaciones de oficio y denuncias sobre temas de carácter estratégico en materia ambiental y de ordenamiento territorial. • Emitir sugerencias a la Asamblea Legislativa y a autoridades jurisdiccionales relacionadas con la aplicación y cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y de ordenamiento territorial. En todos los casos se propiciará el uso de tecnologías de punta que permitan valorar los impactos ambientales y favorezcan una mejor emisión de recomendaciones. • Tanto la consulta pública como las acciones educativas se vinculan con el propósito al fomentar en la ciudadanía una cultura de la denuncia de delitos ambientales a partir de los cual se pueden garantizar de mejor forma los derechos ambientales y territoriales de las y los habitantes del Distrito Federal.
	512, 604, 610	<p>512. Convocar una consulta pública para analizar el tema de los servicios ambientales desde el punto de vista de un nuevo pacto social, que pueda generar un movimiento de largo aliento en la opinión pública para que también la sociedad capitalina en su conjunto se haga cargo de la sustentabilidad de la ciudad.</p> <p>604. Definir y realizar acciones de educación y conciencia ambiental para prevenir la contaminación visual y hacer hincapié sobre el uso de la denuncia ciudadana para posibles casos de contaminación visual.</p> <p>610. Fomentar y atender las demandas ciudadanas asociadas a molestias generadas por contaminantes atmosféricos tales como ruido, vibraciones y descargas residuales, haciendo uso de tecnología de punta que permita valorar los impactos ambientales y urbanos generados, así como su posible restauración.</p>	<p>Las tres líneas de acción de derechos humanos incorporadas a esta actividad institucional se encuentran a nivel de actividad (acciones) complementarias a realizar y que favorecen un mejor logro del fin y el propósito del mismo. En particular, las líneas 512 y 604 complementan el componente de esta actividad institucional, al proponer también la realización de una consulta pública y de acciones educativas que fomenten la denuncia en temas ambientales.</p>

Fuente: Elaboración original de los autores.

¿Todas las líneas de acción son actividades?

En la medida en que el PDHDF no fue pensado a partir de la construcción de una MML, con frecuencia es complicado ubicarlas sólo como actividades de un programa, de acuerdo con la definición desarrollada un poco más arriba. Así, es posible que las LA se refieran a procesos o productos (componentes) o resultados e impactos (propósito o fin). Por lo tanto, es necesario que el lector desarrolle las capacidades necesarias para que identifique la naturaleza de la línea y asegurar una clasificación lo más precisa posible.³³ Para ello, se puede guiar con la siguiente categorización:

Cuadro 12. Clasificación de LA de acuerdo con su contenido

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

Fuente: Elaboración original de los autores a partir de información del PDHDF.

Una propuesta de clasificación de acciones

De nuevo, en la medida en que la realización del PDHDF no fue pensado a partir de la lógica de la MML, las 2 412 LA que ahí se especifican suponen distintos tipos de actividades en diferentes plazos. A fin de simplificar las diferentes acciones contenidas en el Programa, se ofrece la propuesta desarrollada por el Equipo Técnico Operativo del Mecanismo de Evaluación y Seguimiento del PDHDF, que contiene 16 categorías. Es preciso aclarar que el objetivo de esta propuesta no es ofrecer un listado único de los posibles tipos de acción, sino presentar un primer acercamiento, el cual puede ser complementado o adecuado a partir de las necesidades de cada caso.

La clasificación por tipos de acción tiene 16 categorías que se presentan a continuación:

³³ GESOC, Gestión Social y Cooperación, A. C., *Programación y presupuestación basada en resultados con perspectiva de derechos humanos en el Distrito Federal, México*, 2010, p. 12.

Cuadro 13. Propuesta de clasificación de actividades

Acción concurrente	Definición
1. Acciones afirmativas	Medidas compensatorias específicas en beneficio de grupos de población en situación de vulnerabilidad, como mujeres, niñas y niños, personas adultas mayores o personas con discapacidad.
2. Ampliación de servicios	Se refiere a acciones que se están realizando ya pero que requieren un mayor número de actividades, o a aquellas que no se están realizando y que se deben llevar a cabo para dar cumplimiento a determinada LA.
3. Armonización y reformas	Se refiere a medidas de cambio, adecuación o actualización de la normatividad aplicable vigente.
4. Capacitación y sensibilización con enfoque de derechos humanos	Se refiere a acciones para informar, capacitar y sensibilizar principalmente a servidoras y servidores públicos, pero también a la ciudadanía en general, con el fin de que incorporen la perspectiva de derechos humanos en sus actividades cotidianas.
5. Coordinación interinstitucional e intersectorial	Acciones que implican la participación de diversas instancias, por lo que el trabajo coordinado interinstitucional e intersectorialmente es una condición necesaria.
6. Diagnósticos, estudios e investigaciones	Acciones que implican la realización de análisis, diagnósticos, revisiones documentales, estudios e investigaciones para la implementación de las LA.
7. Difusión	Acciones de difusión de información que buscan fomentar el respeto, la protección, la promoción y, en su caso, la reparación debido a una previa vulneración a los derechos humanos.
8. Educación para los derechos humanos en el ámbito educativo	Acciones que buscan fortalecer, dar continuidad, actualizar y difundir el tema de los derechos humanos desde la esfera educativa.
9. Infraestructura	Se refiere a acciones que buscan identificar y eliminar obstáculos o barreras en el entorno que vulneran los derechos humanos de las personas.
10. Normatividad interna	Acciones que implican una revisión de la estructura y contenidos normativos de las distintas dependencias de la administración pública centralizada del Distrito Federal y, en su caso, su actualización.
11. Participación ciudadana, civil y academia	Se refiere a la realización de actividades conjuntas entre la autoridad, la ciudadanía y la academia que permitan establecer estrategias de supervisión, regulación y protección de los derechos humanos.
12. Políticas públicas integrales	Se refiere a la creación de políticas públicas nuevas que incorporen desde un inicio la perspectiva de derechos humanos; o bien, a la modificación, desde una perspectiva de derechos humanos, de mecanismos y procedimientos que se llevan a cabo en la actualidad y que deben ser revisados.
13. Prevención	Acciones que permiten la oportuna intervención para reducir al máximo la aparición de nuevas barreras que vulneren los derechos humanos de las personas.
14. Protocolo de atención	Acciones de definición y elaboración de protocolos de actuación basados en estándares que contienen los elementos mínimos de protección a los derechos humanos.
15. Recursos y presupuesto	Acciones que permiten el establecimiento de asignaciones presupuestales que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos de las personas.
16. Sistemas de información	Acciones orientadas a la generación y sistematización de información.

Fuente: Elaboración original de los autores a partir de información del PDHDF.

BIBLIOGRAFÍA

- Bouckaert, Geert, y John Halligan, *Managing Performance. International comparisons*, Nueva York, Routledge, 2008.
- Gestión Social y Cooperación, A. C., *Programación y presupuestación basada en resultados con perspectiva de derechos humanos en el Distrito Federal. Cuaderno de trabajo*, México, Gesoc, 2010.
- Lasswell, Harold, "La orientación hacia las políticas", en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Manzo Rodríguez, Graciela, et al., *Responsabilidad y reparación, un enfoque de derechos humanos*, México, CDHDF/Fundar/UIA, 2007.
- Martínez, Juan Carlos, "El gasto público en derechos humanos: ¿más dinero, mayor eficacia?", en *Pesos y Contrapesos*, año 2, núm.1, febrero de 2008.
- OACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*, Nueva York y Ginebra, ONU, 2004.
- _____, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra, ONU, 2006.
- _____, *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza*, OACNUDH, 2006.
- OACNUDH y Unión Interparlamentaria, "Principios básicos de derechos humanos", en *Derechos humanos. Manual para parlamentarios*, Francia, OACNUDH, 2005.
- Pressman, Jeffrey, y Aaron Wildavsky, *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all*, California, University of California Press, 1979.
- Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009, disponible en <www.derechoshumanosdf.org.mx>, página consultada el 13 de abril de 2011.
- Secretaría de Finanzas, *Manual de programación-presupuestación para la formulación del anteproyecto del presupuesto de egresos 2009*, México, GDF, 2009, disponible en <www.finanzas.df.gob.mx/documentos/anteproyectoPEgresos2009.pdf>, página consultada el 13 de abril de 2011.
- Talbot, Colin, "Public Performance-towards a new model?", en *Public Policy and Administration*, núm. 14, otoño de 1999, pp. 15-34.

Legislación nacional

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

Derecho internacional de los derechos humanos

Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Maastricht, 1997.

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (xxi) del 16 de diciembre de 1966. Entrado en vigor el 3 de enero de 1976.
- Comité DESC, Observación General núm. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Parte (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), adoptada en el 5º periodo de sesiones, 1990.
- _____, Observación General núm. 9, La aplicación interna del Pacto, adoptada en el 19º periodo de sesiones, 1998.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, Recomendación General núm. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, referentes a medidas de carácter temporal, adoptada en el 30º periodo de sesiones, 2004.

EJERCICIOS

Ejercicio 1

A continuación se presentan algunas LA a partir de las propuestas de categorización por tipo de acción y por momento en la MML, descritas anteriormente. Las primeras corresponden a ejemplos en los cuales es posible observar todos los elementos de la propuesta: LA, derecho humano al que corresponde, tipo de acción, y el sitio que ocupa en la MML. Posteriormente se presentan ejercicios en los cuales se deberá indicar el tipo de acción a que dicha LA hace referencia, así como el sitio que ocupa en la MML. Escriba lo siguiente:

- A si la línea de acción corresponde a una actividad.
- C si corresponde a un componente.
- P si se trata de un propósito.
- F si es un fin.

Recuerde que es posible que una LA pueda ocupar más de un sitio en la matriz.

Núm.	Línea de acción	Derecho	Acciones concurrentes	ML	ML 2
5	Revisar, y en su caso modificar, que los requisitos legales para emplear a personas en todos los entes públicos del Distrito Federal no contengan criterios discriminatorios, de conformidad con los artículos 5º y 6º de la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal (LPEDDF), y presentar el análisis y resultado al Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal (Copred).	Derecho a la igualdad y a la no discriminación.	Normatividad interna	A	
398	Realizar una revisión exhaustiva del marco legal del Distrito Federal, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil y especialistas en el tema, con el fin de identificar carencias que impidan asegurar la protección y garantía del derecho a la alimentación adecuada de las y los internos.	Derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reclusión.	Diagnósticos, estudios, investigaciones	F	
458	Realizar un censo de las personas internas con sentencia ejecutoriada, que permita identificar su lugar habitual de residencia y origen, así como el de sus familiares o personas que los visitan, para que se elaboren y suscriban los convenios de colaboración necesarios con el fin de lograr su traslado a penales más convenientes para este efecto.	Derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reclusión.	Diagnósticos, estudios, investigaciones	C	A
549	Diseñar e implementar campañas de información sobre la relación entre consumo, medio ambiente y uso doméstico de nuevas tecnologías, que incluyan los efectos nocivos sobre la salud de la falta de cuidado ambiental y del consumo irresponsable.	Derecho a un medio ambiente sano.			
926	Fortalecer los programas de formación y recuperación de espacios públicos por medio de mayor asignación presupuestal para ampliar cobertura y actividades.	Derecho a una vivienda adecuada.			

Núm.	Línea de acción	Derecho	Acciones concurrentes	ML	ML 2
1292	Diseñar un mecanismo de supervisión de la aplicación del Manual de Procedimientos para la Referencia y Contrarreferencia de Derechohabientes o Usuarios vigente y de los demás lineamientos que determinen el procedimiento de referencia de pacientes a otras instituciones hospitalarias.	Derecho a la salud.			
1667	Realizar en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil y personal académico, expertos(as) en el tema, un análisis de la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal (LJDF) para fundamentar e implementar las reformas necesarias a fin de que el Instituto de la Juventud del Distrito Federal (Injuve) sea la instancia rectora y coordinadora de la política pública juvenil.	Derechos de las y los jóvenes.			

Ejercicio 2

A continuación se presenta un ejercicio en el cual usted debe incorporar las siguientes líneas de acción a los marcos de política pública, así como realizar los ajustes y adecuaciones necesarias ante dicha incorporación.³⁴ En particular trabajaremos con las siguientes líneas de acción:

7. Difundir entre las y los servidores públicos de los entes públicos del D. F. los procedimientos existentes para canalizar quejas por actos u omisiones de discriminación cometidos por personas que laboran en estas dependencias o entidades.

Responsables: COPRED y CDHDF

Plazo: corto plazo

528. Fortalecer el mecanismo jurisdiccional para proteger, garantizar y promover el derecho a un medio ambiente sano, que resulte en una atención eficaz y expedita para garantizar el derecho de acceso a la justicia y la reparación del daño respectiva si corresponde; realizando un diagnóstico de los principales problemas y dificultades enfrentados para lograr tal fin. En particular, capacitar en materia de derechos humanos, y en especial del derecho a un medio ambiente sano, a las y los servidores públicos de los órganos de procuración y administración de justicia, dotándoles de herramientas para que funjan como garantes del respeto y protección de los mismos y estableciendo mecanismos de control del desempeño de su función.

Responsables: Fiscalía para Delitos Ambientales-PGJ y TSJDF

Corresponsable: CDHDF

Plazos: corto plazo (fortalecimiento del mecanismo) y permanente (capacitación)

³⁴ Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009, disponible en <www.derechoshumanosdf.org.mx>, página consultada el 13 de abril de 2011.

917. Revisar cuáles son los mecanismos de exigibilidad (jurisdiccionales y no jurisdiccionales) existentes en caso de violación al derecho a la vivienda adecuada, crear los que sean necesarios y hacer las modificaciones correspondientes para hacerlos accesibles e informar a la población la existencia de los mismos.

Responsables: INVI, CDHDF y PROSOC

Plazos: corto plazo (revisión) mediano plazo (modificaciones) y permanente (información)

Se recomienda que antes de incorporar las LA a los MPP se clasifique cada una por:

1. El tipo de acción que implica su implementación, de conformidad con la propuesta de clasificación de acciones elaborada por el Equipo Técnico Operativo del PDHDF.
2. El tipo de acción de acuerdo con el momento en la MML en que incide el cumplimiento de la línea de acción (es un fin, un propósito, un componente o una actividad).

Línea de acción	Tipo de acción en la implementación	Tipo de acción en el momento de la MML
7		
528		
917		

Línea de acción 7

Localización en la estructura programática			
R			
SR			
AI			
Fin			
Propósito			
Unidad de medida / meta física			
Componentes			
Acciones generales	Número de línea de acción	Nombre y/o línea de acción	Descripción y conectividad con propósito
Derechos humanos			
Línea de acción de derechos humanos			

Línea de acción 528

Localización en la estructura programática			
R			
SR			
AI			
Fin			
Propósito			
Unidad de medida / meta física			
Componentes			
Acciones generales	Número de línea de acción	Nombre y/o línea de acción	Descripción y conectividad con propósito
Derechos humanos			
Línea de acción de derechos humanos			

Línea de acción 917

Localización en la estructura programática			
R			
SR			
AI			
Fin			
Propósito			
Unidad de medida / meta física			
Componentes			
Acciones generales	Número de línea de acción	Nombre y/o línea de acción	Descripción y conectividad con propósito
Derechos humanos			
Línea de acción de derechos humanos			

De manera adicional, en el portal de Gesoc disponible en <www.gesoc.org.mx>, usted podrá encontrar otros ejercicios para reforzar los conocimientos adquiridos.

AUTOEVALUACIÓN

Lea el texto siguiente y posteriormente responda las preguntas que se formulan.

Salvador García ha sido designado para encabezar un proyecto de incorporación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF).

Dicho proyecto deriva de una Recomendación emitida por la CDHDF en donde se le solicitó al procurador que tome medidas tendientes a evitar futuras violaciones a los derechos humanos de la ciudadanía del Distrito Federal por parte de las y los agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial.

1. Las políticas públicas son un instrumento valioso para la toma de decisiones en el entendido de que a partir de las mismas es posible _____
 - a) Dotar de racionalidad a las acciones gubernamentales.
 - b) Identificar la tendencia de los partidos políticos.
 - c) Dar satisfacción a intereses particulares.
 - d) Cumplir con mayor eficacia las obligaciones fiscales.

2. A partir de la implementación de políticas públicas, Salvador debe encarar el problema que representa evitar futuras violaciones a los derechos humanos de las y los habitantes del Distrito Federal. Dicho problema es objetivo de las políticas públicas en el entendido de que constituye _____
 - a) Un problema psicológico.
 - b) Un problema de actitud.
 - c) Un problema público.
 - d) Un problema privado.

3. Con la finalidad de evitar errores, Salvador revisó las fases que conforman el ciclo de políticas públicas; sin embargo, tenía dudas con relación al orden en que éstas debían efectuarse. ¿Cuál es el orden correcto en que Salvador deben efectuar las fases del ciclo? Seleccione el inciso o cuyas respuestas sean acordes con los espacios en blanco.

1. Entrada del problema a la agenda pública.
2. _____.
3. Set o diseño de las soluciones posibles.

4. El análisis de los puntos a favor y en contra de las mismas.
5. _____.
6. La implementación.
7. _____.

- a) 2. Estructuración del problema; 5. Evaluación; 7. Toma de decisión.
- b) 2. Toma de decisión; 5. Estructuración del problema; 7. Evaluación.
- c) 2. Toma de decisión; 5. Evaluación; 7. Estructuración del problema.
- d) 2. Estructuración del problema; 5. Toma de decisión; 7. Evaluación.

4. El procurador de Justicia del Distrito Federal le preguntó a Salvador cuánto duraría el ciclo de implementación de las políticas públicas. Éste le respondió que el ciclo de vida de las políticas públicas se retroalimenta constante y sistemáticamente, por lo que _____
- Debe implementarse por lo menos en tres meses.
 - Nunca termina.
 - Debe implementarse por lo menos durante un periodo de gestión.
 - Puede durar el tiempo que se desee.
5. Para la implementación de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, Salvador se dio a la tarea de revisar los estándares internacionales en relación con el procesamiento de personas inculpadas y el tratamiento de víctimas. Dicha tarea deriva del hecho de que las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos constituyen un mecanismo a partir del cual _____
- La Procuraduría coadyuva con el derecho internacional en el desarrollo económico.
 - Los Estados determinan su propia postura ante los problemas de carácter internacional.
 - Los gobernantes tranquilizan a la ciudadanía para lograr su permanencia en el poder.
 - Los Estados cumplen con sus compromisos adquiridos a partir de la incorporación de estándares internacionales.
6. A efecto de considerar la opinión ciudadana en la toma de decisiones, Salvador decidió colocar buzones de quejas y sugerencias en todas las agencias del Ministerio Público, entrevistarse con aquellas personas que fueron violentadas en sus derechos humanos por parte de las y los servidores públicos de la PGJDF, y reunirse con expertos y organizaciones civiles que han manifestado interés en la temática. Con dichas medidas Salvador da muestra de respeto, en materia de políticas públicas con perspectiva en derechos humanos, al principio de _____
- Participación ciudadana.
 - Transversalidad
 - No discriminación.
 - Máximo uso de los recursos disponibles.
7. Una de las medidas que adoptó Salvador para aplicar las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos en la PGJDF fue garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos y todo medio que incumbe a la atención de la población por parte de la Procuraduría. Con dicha acción, ¿qué componente para tomar medidas respecto de los derechos humanos satisfizo?
- Adaptabilidad.
 - No discriminación.
 - Disponibilidad.
 - Calidad.

8. Salvador revisó cuál había sido el desempeño de las y los agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial en los últimos años. Arribó a la conclusión de que éstos cumplen con los procedimientos y administrativamente respetan todas las formalidades tendientes a garantizar el respeto a los derechos humanos de las víctimas y las personas procesadas; sin embargo, no se han alcanzado los resultados deseados, lo que se desprende del hecho de que han recibido varias recomendaciones de la CDHDF. Para la implementación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, ¿qué modelo de planeación es apropiado para combatir esta forma de actuar de las y los servidores públicos?
- El modelo de gestión y presupuestación por y para resultados.
 - El modelo de gestión con base en pruebas.
 - El modelo de gestión empresarial.
 - El modelo de gestión por competencias y habilidades.
9. La importancia de contar con un modelo de gestión deriva de que éste le proporcionará las herramientas concretas de planeación y programación que hagan posible...
- La determinación de los objetivos generales en materia de derechos humanos.
 - La traducción de los grandes objetivos de política en acciones concretas.
 - La consolidación de la PGJDF como un organismo garante de derechos humanos.
 - La determinación de los grandes rubros en materia de derechos humanos que es pertinente atender.
10. Salvador consultó_____. Dicha herramienta de programación y planeación le sirvió para entender la manera en que debía alinear los objetivos y alcances del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal a los propios de la PGJDF.
- El Programa Anual de Desempeño de la CDHDF.
 - El Programa de Evaluación del Desempeño de la PGJDF.
 - La matriz de marco lógico con perspectiva de derechos humanos.
 - El índice del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

CLAVE DE RESPUESTAS

1	a
2	c
3	d
4	b
5	d
6	a
7	c
8	a
9	b
10	c

Fase formación profesional
se terminó de editar en abril de 2012.
Para su composición se utilizaron los tipos
Futura y Rotis Sans Serif.

En el marco del Programa de Derechos Humanos y Medio Ambiente
y comprometida con la ecología y el cuidado del planeta,
la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
edita este material en versión electrónica para
reducir el consumo de recursos naturales, la generación
de residuos y los problemas de contaminación.

**COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL DISTRITO FEDERAL**

Oficina sede

Av. Universidad 1449,
col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600

Unidades desconcentradas

Norte

Payta 632
col. Lindavista,
07300 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1756

Sur

Av. Prol. Div. del Norte 5662,
Local B, Barrio San Marcos,
del. Xochimilco,
16090 México, D. F.
Tel.: 1509 0267

Oriente

Cuauhtémoc 6, 3er piso,
esquina con Ermita,
Barrio San Pablo,
del. Iztapalapa,
09000 México, D. F.
Tels.: 5686 1540, 5686 1230
y 5686 2087

Centro de Consulta y Documentación

Av. Universidad 1449,
edificio B, planta baja,
col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1818

www.cd hdf.org.mx

