

v. 8 • n. 14 • jun. 2011
Semestral

Edición en Español

● **Mauricio Albarracín Caballero**

Corte Constitucional y Movimientos Sociales: El Reconocimiento Judicial de los Derechos de las Parejas del Mismo Sexo en Colombia

● **Daniel Vázquez y Domitille Delaplace**

Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos: Un Campo en Construcción

● **J. Paul Martin**

La Educación en Derechos Humanos en Comunidades en Proceso de Recuperación de Grandes Crisis Sociales: Lecciones para Haití

DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

● **Luis Fernando Astorga Gatjens**

Análisis del Artículo 33 de la Convención de la ONU: La Importancia Crucial de la Aplicación y el Monitoreo Nacionales

● **Letícia de Campos Velho Martel**

Ajuste Razonable: Un Nuevo Concepto desde la Óptica de una Gramática Constitucional Inclusiva

● **Marta Schaaf**

La Negociación de la Sexualidad en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

● **Tobias Pieter van Reenen y Hélène Combrinck**

La Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en África: Progresos Después de Cinco Años

● **Stella C. Reicher**

Diversidad Humana y Asimetrías: Una Relectura del Contrato Social desde el Punto de Vista de las Capacidades

● **Peter Lucas**

La Puerta Abierta: Cinco Películas Fundacionales que Dieron Vida a la Representación de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad

● **Luis Gallegos Chiriboga**

Entrevista con Luis Gallegos Chiriboga, Presidente (2002-2005) del Comité *Ad Hoc* que Elaboró la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad





DANIEL VÁZQUEZ

Profesor-investigador de la FLACSO-México y Coordinador de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia. FLACSO-México.

Email: lvazquez@flacso.edu.mx



DOMITILLE DELAPLACE

Investigadora del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Email: domidlp@hotmail.com

RESUMEN

El discurso de derechos humanos es prácticamente aceptado por cualquier gobierno. Difícilmente un Estado se concebiría abiertamente como violador de derechos humanos. Sin embargo ¿cómo convertimos ese discurso en política pública? Proponemos utilizar las herramientas elaboradas por la Nueva Gestión Pública y aplicarlas al ciclo de vida de las políticas públicas que pueden ser dotadas de contenido por medio del desempaque de las obligaciones, elementos esenciales y principios transversales de los derechos humanos.

Original en Español.

Recibido en abril de 2011. Aceptado en mayo de 2011.

PALABRAS CLAVE

Políticas públicas – Derechos humanos – Nueva Gestión Pública – Empoderamiento



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <www.revistasur.org>.

POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS: UN CAMPO EN CONSTRUCCIÓN

Daniel Vázquez y Domitille Delaplace

1 Las políticas públicas, la nueva gestión pública y los derechos humanos

1.1 ¿Qué son las políticas públicas?

El estudio y formulación de las políticas públicas (PP) es una disciplina reciente,¹ inició con el conocido texto de Harold D. Lasswell *La orientación hacia las políticas* publicado en 1951 (LASSWELL, 1992). La fecha es importante para entender el objetivo de la PP, ya ha terminado la Segunda Guerra Mundial, se ha consolidado el bloque socialista en la mitad de Europa y en 1950 tuvo lugar el primer conflicto bélico que dio inicio a la Guerra Fría: la guerra de Corea. El desafío lanzado no es menor, hay una nueva potencia militar y económica que representa varios retos al capitalismo democrático estadounidense, uno de ellos incluye la eficiencia de la administración pública a través de un modelo estatal centralizado que controla todos los medios de producción y distribuye los bienes entre la población. Frente a este reto, surge la pregunta ¿cuál es el mejor y más eficiente régimen gubernamental? Para los analistas estadounidenses era imperioso construir un enfoque de PP sustentado en el desarrollo científico-causal y complementado con la imaginación creativa para generar PP novedosas y eficientes. Este es el reto que Harold Lasswell lanzó para crear lo que él llamó “las ciencias de políticas de la democracia”.² Por ello, no es casual leer en su texto:

La tradición norteamericana dominante defiende la dignidad del hombre, no la superioridad de una clase del hombre. Es por ello que puede vislumbrarse que todo el énfasis se pondrá en el desarrollo del conocimiento que permita la realización más completa de la dignidad humana. Llamémosle a esto, por conveniencia, el desarrollo de las ciencias de políticas de la democracia (policy sciences of democracy).

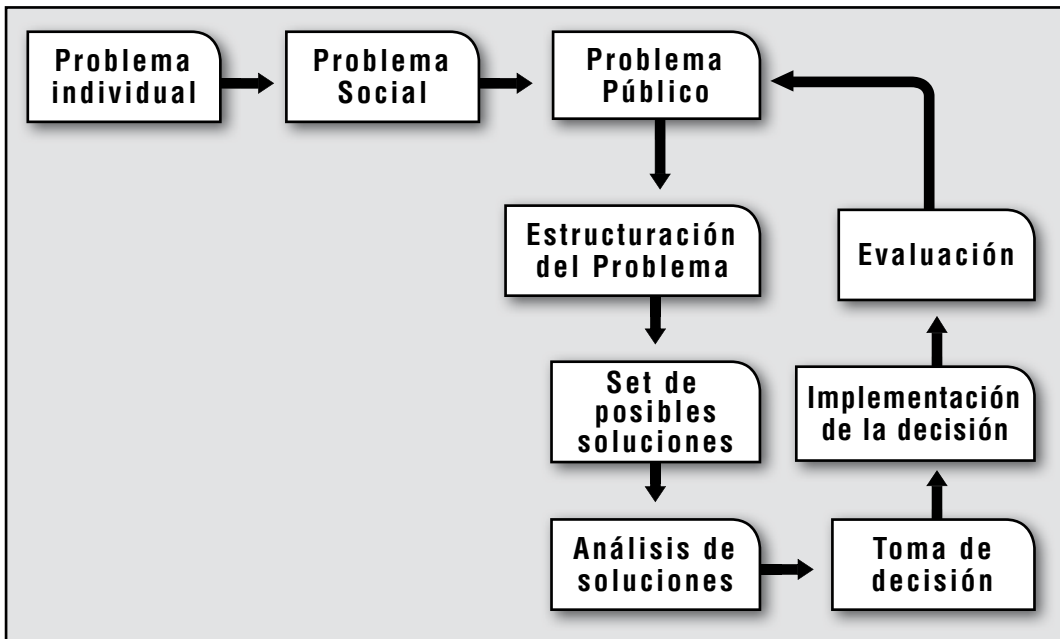
(LASSWELL, 1992, p. 93).

Ver las notas del texto a partir de la página 62.

Más allá de la disputa ideológica en la cual se crea la disciplina de las PP, el elemento a destacar es el objetivo final: darle racionalidad a las acciones gubernamentales. Este es el principal objetivo del análisis de la PP. Cualquiera podría preguntarse: ¿por qué tendría que preocuparme por la racionalidad de la acción gubernamental? La respuesta en ese momento era política: las democracias capitalistas deben superar los métodos de producción del socialismo. La respuesta hoy pasa por otros lugares: la acción estatal debe estar guiada en torno al bienestar público, se trata de una acción pública que se realiza con recursos que también son públicos, por lo que tanto los objetivos como los mecanismos o procedimientos a través de los cuáles se concrete la acción gubernamental, deben lograr obtener el mayor bienestar posible de la forma más eficiente. De esta forma, la PP tiene por objetivo encarar y resolver un problema público de forma racional a través de un proceso de acciones gubernamentales.

Como parte de este proceso de racionalidad y análisis, desde la PP se ha generado el ciclo de vida de las PP. Desde el nombre hay que apuntar que se trata de un proceso que nunca termina, se convierte en un ciclo que se realimenta constante y sistemáticamente. El ciclo está conformado por siete procesos: entrada del problema a la agenda pública, estructuración del problema, set o diseño de las soluciones posibles, el análisis de los puntos a favor y en contra de las mismas, la toma de decisión, la implementación y la evaluación.

EL CICLO DE VIDA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Con esta herramienta se propone ilustrar los tiempos que eslabonan el proceso de la decisión gubernamental. Sin embargo, no tiene pretensiones descriptivas, aunque sí aspira a tener impactos normativos. Hoy sabemos que el proceso de PP 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.

Todo arranca con la aparición de un problema, pero no de cualquier problema sino de uno considerado “público”. Este elemento es esencial porque hay problemas que, afectando a muchas personas (problema social), pueden no ser considerados públicos. Por ejemplo, el estatus subordinado de las mujeres durante mucho tiempo no fue considerado un problema público, más aún, la violencia contra la mujer tampoco era considerada un problema público, sino un problema que debía resolverse en la esfera privada y donde el Estado no debía intervenir. Lo que hoy es considerado problema público, probablemente antes no lo era y posiblemente después no lo será, la conformación de la agenda pública es cambiante. ¿Cuándo un problema tiene el status de público? Cuando es recuperado por alguna de las múltiples instituciones³ que integran al gobierno.⁴

Una vez que se ha constituido el problema público, el paso siguiente es la estructuración del problema y la construcción de las múltiples posibles soluciones. La estructuración del problema es la elaboración de un diagnóstico donde se especifiquen cuáles son las causas y cuáles las posibles soluciones del problema. En consecuencia, de acuerdo con la forma en que se estructure un problema, dependerán las diversas soluciones que se puedan dar al mismo: 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 PP, donde la ideología, los intereses y los saberes en conflicto o competencia se entremezclan. Finalmente, en la toma de decisiones se determina cuál de las múltiples soluciones posibles es la que tiene la mayor certeza técnica a partir de la evidencia existente. Sin embargo, tan importante como la evidencia técnica es el respaldo político con el que contó la elección ganadora.

Una vez estructurado el problema público y tomada la decisión en torno a la forma de solucionarlo, corresponde el turno a echar a andar la PP, 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). En muchas ocasiones el problema público es debidamente estructurado y la decisión gubernamental no sólo es la políticamente viable, sino también la más adecuada para resolver ese problema. Sin embargo, los resultados no son los esperados. En buena parte se puede deber a que la realidad es compleja y no siempre se pueden prever todas las causas que modifican o intervienen en una PP; pero también puede suceder que haya una mala implementación, por ejemplo que los operadores no estén de acuerdo con los objetivos de la PP, esto puede pasar en políticas muy polémicas como la legalización del aborto en lugares con un alto número de doctores religiosos que se niegan a practicar el procedimiento médico. También puede suceder que estando de acuerdo con los objetivos y fines de la PP, la administración pública sea tan compleja en su funcionamiento que haya graves problemas de información de forma tal que entre los mandos superiores y los mandos operativos no logren fluir de forma clara las metas y los procedimientos.

Finalmente, después de implementada la PP, damos paso a la evaluación. Tal vez esta etapa es 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 se realizaba al final de la PP, lo cierto es que hoy existen diversos tipos de evaluación para cada una de las partes que

integran el ciclo de evaluación del diseño de la PP; también hay evaluación de gestión para analizar el proceso de implementación; existe también la evaluación de resultados que verifica el cumplimiento de los objetivos; y, finalmente, tenemos la evaluación de impacto que analiza la consecución de fines, es decir, si la PP efectivamente generó alguna modificación sobre el problema público inicialmente planteado.

Vayamos ahora a la perspectiva de derechos humanos (DH) en la PP. Una fecha clave para entender esta perspectiva es 1989: la caída del muro de Berlín. En este momento ya hay un importante desarrollo en la legislación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), a la caída del muro le sigue la estrepitosa caída del bloque socialista y la conversión económica, los partidos de derecha ya han desplazado a la socialdemocracia en varios gobiernos (en especial Margaret Thatcher en Inglaterra entre 1979 y 1990 y Ronald Reagan–George Bush entre 1981 y 1992) y para entonces varias de las dictaduras militares latinoamericanas habían cedido su poder a gobiernos representativos. La década de los noventa se presentaba promisoría a partir de un triunvirato: el capitalismo-neoliberal, el gobierno representativo y los DH.⁵ En este proceso los DH tomaron una doble posibilidad discursiva: se siguen presentando como un discurso de protesta frente a los gobiernos pero, además, debido al triunvirato triunfante, los gobiernos difícilmente se oponen de forma público-discursiva a ellos, por el contrario, en muchas ocasiones presentan sus plataformas en términos de derechos, por lo que la nueva pregunta es ¿cómo los hacemos efectivos desde el propio gobierno? En este ambiente de fin de la historia se celebró en Viena la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos entre el 14 y el 25 de junio de 1993.

Uno de los elementos centrales de la Declaración y Programa de Acción de la Convención fue la necesidad de establecer programas de PP de DH. En el punto 69 se recomendó establecer un programa global en el marco de las Naciones Unidas para dar asistencia técnica y financiera a los Estados a fin de reforzar sus estructuras nacionales para que tengan un impacto directo en la observancia de los DH. En sentido semejante el punto 71 recomendó a los Estados elaborar planes de acción nacionales para mejorar la promoción y protección de los DH. Finalmente, en el punto 98 se estableció la necesidad de crear un sistema de indicadores para medir los avances hacia la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). El mandato para realizar estas tres acciones fue recuperado por una institución que también es concebida en esta Convención: la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).

1.2 ¿Qué papel juegan los derechos humanos en las políticas públicas? El diálogo entre la NGP y la perspectiva en derechos humanos

Una parte importante del desarrollo del análisis de las PP en el último cuarto del siglo XX pasa por la creación de la Nueva Gestión Pública (NGP). El nacimiento y desarrollo de la NGP coincidió con el proceso neoconservador de los años setenta y ochenta. Si bien la NGP se preocupa por mejorar la eficiencia de la administración pública, evaluar los procesos y resultados y prestar servicios públicos de calidad; el entrecruzamiento tuvo como resultado una respuesta ideológica: todo esto se

logra siempre con menos Estado y más mercado. Así, desde finales de la década de los setenta y principios de los ochenta se han venido aplicando distintas medidas a nivel mundial para lograr la reducción del Estado, tales como: la cancelación de programas gubernamentales, la privatización de empresas y organismos públicos, la suspensión o recorte del gasto público, la apertura económica vía baja o desaparición de aranceles y a través de los procesos de desregulación, la formación de nuevas instituciones autónomas, la innovación en formas de asignar los recursos públicos, la descentralización y la co-responsabilidad ciudadana en el otorgamiento de servicios públicos, entre otras.

Para lograr mayor eficiencia, el Estado debía parecerse cada vez más a una empresa. La obra clave para entender esta fusión inicial es el conocido libro de David Osborne y Ted Gaebler, *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público* (OSBORNE; GAEBLER, 1994), que marcó la tendencia de la PP a lo largo de los noventa bajo los principios económico-empresariales de eficiencia a partir de la competencia. Las propuestas de poner a competir las escuelas privadas con las públicas o los sectores de salud privados con los públicos a través de bonos que entregaría el Estado a los ciudadanos y que ellos podrían utilizar en el servicio que consideraran adecuado, propuesta inicialmente planteada por Milton Friedman en *Capitalismo y Libertad* y en *Libertad de Elegir* (FRIEDMAN, 1966), marcaban las pautas de esta nueva forma de gestión.

Una de las frases clave para entender esta postura es: “timonear en vez de remar”. El Estado puede privatizar todos los servicios públicos, no es importante que sean entidades gubernamentales quienes los presten, más aún, transferir estos servicios al mercado garantizaba mayor eficiencia en la prestación y en la relación costo-beneficio. En cambio, el elemento central es que el Estado tuviera capacidad de timonear el barco, de establecer los elementos centrales, la regulación, las pautas en torno a la actuación de las empresas prestadoras de servicios y calidad de los servicios prestados.

Si bien desde su implementación hubo serías críticas al modelo neoliberal, los resultados obtenidos hacia finales del siglo XX cuestionaron muchas de las premisas que fusionaban a la NGP con la revolución neoliberal. La rápida movilización de capitales y sus desastrosas consecuencias en la calidad de vida de la gente se hicieron evidentes en el efecto tequila en 1995, la crisis asiática de 1997, la crisis rusa de 1998, el efecto samba de 1999 y el efecto tango del 2001. Sin embargo, el más duro cuestionamiento se hizo patente frente a la crisis económica global iniciada en Wall Street en diciembre del 2008.⁶ En este proceso crítico, los especialistas sobre DESC encontraban cada vez más puntos de distancia entre el modelo neoliberal y la posibilidad de planificar y hacer efectivos los DESC, este hecho se hace evidente en los informes de los relatores de las Naciones Unidas del derecho a la vivienda, salud y la vulneración de DH a través de la pobreza extrema.

La pregunta es ¿podemos desarmar la fusión generada entre las reformas neoliberales y la NGP? Al menos debemos intentarlo, ya que uno de los intereses primordiales de la NGP es importante: que la administración pública funcione de forma eficiente y que haya mecanismos para saber si es así. La NGP

se erige como una nueva forma de entender la acción y la legitimidad gubernamental ya no desde una visión del seguimiento estricto del procedimiento legal o por medio del mantenimiento de una burocracia guiada por cierta ética de la responsabilidad, sino a partir de la articulación de sistemas de incentivos y medición que permitan incidir positivamente sobre el comportamiento de los servidores públicos, de tal forma que se puedan obtener resultados eficientes y valiosos para la ciudadanía.

(GESOC, 2009, p. 4).

Las PP tienen como principal objetivo dar racionalidad al uso de recursos escasos en el cumplimiento de las actividades estatales en cada una de las partes que integran el ciclo de vida. Parece no importar qué es lo que el Estado tenga que hacer, lo que interesa es que lo haga bien, que lo haga de forma eficiente. Estos son principios de forma, más no de fondo, nada nos dicen sobre cuáles son las actividades que corresponden al Estado, cuáles deben dejarse en manos del mercado y cuáles son los valores substanciales que deben realizarse a través de la actividad estatal. En cambio, la perspectiva de DH pone énfasis en las obligaciones internacionales que ha asumido el Estado y que deben quedar claramente plasmadas y cumplimentadas en su PP sin importar cómo lo haga. Desde esta perspectiva la relación parece evidente: los fines los pone la perspectiva de DH, los medios los propone la NGP.

Más arriba decimos que la PP se interesa por revisar los procesos de toma de decisiones llevada 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 toda PP tenga como son: eficiencia, eficacia, economía, productividad y oportunidad.⁷ Que el principal objetivo de las PP sea darle racionalidad a la acción estatal significa que la administración pública debe estar guiada por estos principios. Entendida así, la PP es un conjunto de procedimientos que incluyen la asignación de insumos por parte del gobierno (financieros, humanos, información, etc.) los cuales deben ser obtenidos bajo el principio de economía y procesados con una lógica de productividad para obtener productos que generen, en el corto plazo, ciertos resultados. Entre la disposición de insumos y dichos resultados esperamos observar una lógica eficiente. Más aún, con esos resultados de corto plazo se espera ser efectivos en la creación de impactos en el mediano y largo plazo. Todo este gran proceso debe observar una relación aceptable de costo-efectividad entre los insumos consumidos, los procesos desatados y los impactos desarrollados (GESOC, 2010).

Asegurarnos de que el Estado utilice de la mejor forma posible los recursos con los que cuenta no debe ser visto como algo ajeno a la perspectiva de DH. Todos los DH requieren de acciones de hacer y no hacer por parte de todas las diversas oficinas gubernamentales, de presupuesto y de procesos de planificación pública. Por ende, es importante tener una PP con perspectiva de DH pero también con mecanismos de evaluación en su implementación, gestión, resultados e impacto. Los objetivos provienen de los DH, las reglas procedimentales de la NGP.

2 El empoderamiento de las personas y los estándares internacionales de derechos humanos

Dos de las principales características de la PP con perspectiva de DH son el empoderamiento de las personas y el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de DH. Ambos aspectos están guiados por el elemento central de los derechos humanos: la dignidad humana. En este sentido, la libertad como autodeterminación es uno de los aspectos centrales en la concreción de esta idea de dignidad humana, es el fundamento previo al empoderamiento. En el mismo sentido, los estándares internacionales conllevan un conjunto de derechos que apelan a bienes primarios superiores como la libertad, la igualdad, la seguridad, la paz, etc. (FERRAJOLI, 1999, 2006). Este conjunto de bienes primarios son constitutivos de la moralidad universal que supone a los derechos humanos y, de nuevo, a la dignidad humana como fin último de los derechos (SERRANO; VÁZQUEZ, 2011). Comencemos por la primera.

2.1 *Empoderamiento de los sujetos*

Uno de los principales elementos en el reconocimiento de los DH es la construcción del sujeto de derechos (*right-holder*). Este elemento está sumamente relacionado con la raíz liberal de los DH. Se da por hecho que el creador del poder político es el sujeto: el sujeto es el principio y fin del sistema político.⁸

La mayor elaboración en torno a la construcción del sujeto de derechos se ha generado en el derecho al desarrollo y el derecho a no ser pobre, esto parece normal si tomamos en cuenta que la pobreza implica la privación de múltiples elementos, de varios derechos que en su conjunto limitan la capacidad de autodeterminación/autorrealización del sujeto, la posibilidad de ejercer potestad. Es importante dejar claro que esta capacidad de autodeterminación depende de elementos económicos, pero también de factores culturales, sociales y políticos. Por ende, las limitaciones a la autodeterminación no son sólo económicas, también hay múltiples privaciones que se estructuran a partir de elementos culturales, sociales y políticos; la falta de autodeterminación, de potestad del sujeto es multicausal. Parte de la estrategia de DH es debilitar esa red de impotencia y promover las capacidades (NACIONES UNIDAS, 2004). De aquí que el empoderamiento del sujeto esté vinculado con el derecho a la igualdad, a la no discriminación, a las acciones afirmativas y transformativas y a la perspectiva de género, dejando claro que los DH son interdependientes, integrales y, por ello, indivisibles. Para la adopción de tales acciones será necesaria la identificación de grupos en situación de vulnerabilidad y de los elementos estructurales que generan esa condición (opresión estructural).

Podemos pensar la idea de empoderamiento a partir de una pregunta esencial: ¿cómo se construye el lazo comunicante entre el gobierno y el pueblo? Si al pueblo se le sigue dando un tratamiento de súbdito, es decir, lo que en principio es un derecho se le otorga como un favor proveniente de la magnanimidad del monarca a través de políticas clientelares, entonces no hay un proceso de empoderamiento, no hay una PP con perspectiva de DH.⁹ Uno válidamente podría preguntarse:

¿cuál es la propuesta de la perspectiva de DH para crear al sujeto de derechos? La principal y más conocida vía, aunque no la única, es el reconocimiento del derecho. Esto supone identificar el núcleo y extremos del derecho para determinar, a través de la PP y con indicadores de evaluación, el cumplimiento progresivo del derecho; que haya campañas de información donde se haga saber a los sujetos cuáles son los derechos con que cuentan; supone también elaborar mecanismos de exigibilidad (jurisdiccionales y no jurisdiccionales) para hacer efectivos los derechos tanto a nivel general como al interior de los programas de PP específicos. En este punto el lenguaje de derechos es sumamente importante porque genera lógicas de responsabilidad a través de mecanismos de rendición de cuentas y obligaciones jurídicas vinculantes. Bajo este enfoque, el objetivo y esencia de la PP no es la solución de problemas específicos, de demandas insatisfechas, sino el cumplimiento de derechos.

Finalmente el empoderamiento de la persona como elemento básico en la creación de la perspectiva de DH va a tener un impacto importante al momento de la planificación de la PP a partir de dos criterios: el elemento esencial de aceptabilidad y el principio transversal de participación. Ambos serán revisados en las siguientes secciones.

2.2 Los estándares internacionales de derechos humanos: obligaciones, elementos básicos y principio de aplicación

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, hemos tenido un “boom” en materia legislativa internacional¹⁰ que se complementa con las observaciones generales y resoluciones de los Comités pertenecientes a las Naciones Unidas,¹¹ de las resoluciones emitidas por los diversos órganos jurisdiccionales de defensa de los DH,¹² así como por los relatores temáticos o por país que también pertenecen al sistema de la ONU.

El desarrollo del DIDH en la segunda mitad del siglo XX generó diversas obligaciones internacionales a cargo del Estado en cualquiera de sus niveles (federal, local o municipal) e independientemente de sus funciones (ejecutivo, legislativo y judicial), que se pueden agrupar en cuatro rubros:¹³

- Obligación de respetar.- ninguno de los órganos pertenecientes al Estado debe violentar DH, ni por medio de acciones ni a través de omisiones.
- Obligación de proteger.- los órganos pertenecientes al Estado deben evitar que particulares (empresas, sindicatos, personas, grupos religiosos, asociaciones, o cualquiera otra institución no estatal) violenten DH.
- Obligación de garantizar.- obliga a los Estados a organizar todo el aparato gubernamental de tal forma que las personas pueden ejercer sus derechos. Se puede subdividir en cuatro obligaciones: la obligación de prevenir violaciones de DH, la obligación de investigar los casos de violaciones de

DH; la obligación de sancionar a los autores intelectuales y materiales de las violaciones de DH; y reparar los derechos conculcados de las víctimas.¹⁴

- Obligación de satisfacer o tomar medidas.- los órganos de gobierno deben realizar acciones tendientes al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de DH.

Además de las obligaciones en materia de DH, la conformación del estándar internacional requiere observar los elementos básicos de cada derecho desarrollados esencialmente por los Comités de las Naciones Unidas en las observaciones generales. Así, por ejemplo, el cumplimiento de la obligación en materia de educación primaria no se satisface con el establecimiento de una cantidad cualquiera de determinadas instalaciones, se requiere que la acción del Estado cumpla determinadas características que son informadas por estos elementos básicos:

- 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 DH tenga la flexibilidad necesaria para que pueda ser modificado, si así se requiere, a fin de adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a contextos culturales y sociales variados.
- Aceptabilidad.- que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho sean aceptados por las personas a quienes están dirigidos, lo que está estrechamente relacionado con la adaptabilidad y con criterios como la pertinencia y adecuación cultural, así como con la participación de la ciudadanía en la elaboración de la política en cuestión.

El último de los elementos que se debe tener en cuenta para “desempacar” un derecho son los principios de aplicación: identificación del núcleo de la obligación, progresividad y prohibición de regresividad y máximo uso de recursos disponibles.

La identificación del núcleo de un derecho supone el establecimiento de elementos mínimos que el Estado debe proveer a cualquier persona de forma inmediata y sin que medien contra-argumentaciones fácticas de imposibilidades provenientes de escasez de recursos o elementos semejantes. Una vez identificado el núcleo de la obligación, esto no quiere decir que el derecho no puede expandirse (hay que recordar que los DH establecen los puntos mínimos, no los máximos de cada derecho). Esta expansión se lleva a cabo por el principio de progresividad y prohibición de regresividad. Una vez logrado el avance en el disfrute de los

derechos, el Estado no podrá, salvo en ciertas circunstancias, disminuir el nivel alcanzado. Ahora bien, uno podría válidamente preguntarse: ¿cómo podemos observar y garantizar esto? Una herramienta útil es el máximo uso de recursos disponibles. A través de un análisis presupuestal se puede observar, primero, cuáles son las cantidades que efectivamente pueden ser disponibles y, después, cómo fueron ejercidas. Por ejemplo, si en un buen año se obtuvo un ingreso superior al esperado y ese excedente se utiliza en gasto corriente –celulares, compra de autos, etc.- entonces válidamente podemos pensar que hubo una violación al principio de máximo uso de recursos disponibles.

El contenido específico de cada una de estas obligaciones, elementos esenciales y principios de aplicación variará dependiendo del derecho al que sea aplicado, así, por ejemplo, unas serán las obligaciones en torno al respeto, protección, garantía y medidas que se deben tomar y que cumplan con los criterios de disponibilidad, accesibilidad, calidad, adaptabilidad y aceptabilidad en materia del derecho a la salud, y el contenido será distinto (aunque la categorías de las obligaciones serán las mismas) para hacer efectivo el derecho a la educación, el derecho al agua o el derecho a votar y ser votado. De esta forma, lo que tendremos previo a la elaboración de un diagnóstico y planificación de una PP con perspectiva de DH es un “mapa del derecho”, un “derecho desempacado”. Ese mapa conformado seguramente por decenas o centenas de obligaciones servirá para darle contenido a la PP.

¿Cuál es el elemento central cuando pensamos en estándares internacionales como sustento de la PP con perspectiva de DH? Se refiere a la necesidad de acudir a los tratados, declaraciones que generen obligaciones, al *ius cogens*, a la costumbre internacional, todas las fuentes del DIDH que incluyen las observaciones generales, sentencias, documentos de los relatores, programas y planes de acción provenientes de las conferencias de DH, y demás documentos que permitan establecer el contenido y extremos de las obligaciones internacionales de DH. De esta forma, por ejemplo, si estamos realizando un análisis de la PP en materia de salud, es necesario recurrir a todos los documentos mencionados a fin de establecer las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y satisfacer a cargo del Estado en materia de salud. Con estos elementos habremos creado los estándares normativos internacionales que se esperaba que el Estado cumpliera en la materia en cuestión.

2.3 Principios transversales a las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos

Los tratados internacionales, las observaciones generales de los Comités de las Naciones Unidas, los informes y jurisprudencia de los órganos de protección de DH a nivel regional e internacional consagran otros principios medulares que los y las tomadores de decisiones deben observar de forma transversal en la elaboración e implementación de PP. Entre estos estándares mínimos encontramos aquellos derechos o principios como la igualdad y no discriminación, la participación, la coordinación y articulación entre niveles y ordenes de gobierno, la cultura de DH, el acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas y el acceso a mecanismos de exigibilidad, temas que desarrollaremos a continuación.¹⁵

2.3.1 Igualdad y no discriminación

La igualdad y la no-discriminación son dos principios consagrados en numerosos instrumentos internacionales¹⁶ que enfatizan la igualdad en el goce de todos los DH y obligan a los Estados partes a garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, estado de salud (incluido el VIH/SIDA), orientación sexual, estado civil o cualquier otra condición política, social o de otro tipo. Este conjunto de normas, así como la jurisprudencia en torno a ellas, aporta conceptos claros y parámetros útiles para definir y evaluar las PP.

La igualdad y no-discriminación no sólo imponen a los Estados la obligación de no discriminar (no implementar políticas y medidas discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios) sino también la de proteger a las personas frente a prácticas o conductas discriminatorias por parte de terceras personas, sean agentes públicos o actores no estatales. Asimismo, implican prestar la debida atención a la situación particular de las personas y grupos en situación de discriminación o exclusión para lograr que sean tratados sobre una base igual y no discriminatoria y no sean desatendidos.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos maneja el concepto de igualdad material o estructural, haciendo énfasis en que:

ciertos sectores de la población requieren medidas especiales de equiparación. Esto implica la necesidad de dar un trato diferenciado cuando, por las circunstancias que afectan a un grupo en desventaja, la igualdad de trato supone coartar o empeorar el acceso a un servicio o un bien, o el ejercicio de un derecho.

(ABRAMOVICH, 2006, p. 44).

Son sujetos de este tipo de medidas los sectores víctimas de procesos históricos de discriminación y exclusión como los pueblos indígenas y las mujeres así como los sectores en situaciones de vulnerabilidad originadas en situaciones de desigualdad estructural como lo son la infancia, las personas migrantes indocumentadas, la población desplazada de sus territorios, o las personas portadoras de HIV/ SIDA, entre otros.

Una de las principales obligaciones del Estado es la de identificar, en su territorio, los grupos que necesitan atención prioritaria o especial para el ejercicio de sus derechos, aprobar normas que los protejan de esa discriminación e incorporar en sus políticas, planes de acción, y por consecuente reflejar en su presupuesto, medidas concretas para protegerlos, compensarlos o para fortalecer su acceso a los derechos.

2.3.2 Participación

Uno de los elementos centrales en la conformación del sujeto de derechos y en el empoderamiento de la persona es que se le considera una persona capaz de tomar las mejores decisiones en torno a su vida, en términos de teoría de la democracia, hay una igualdad moral seguida del principio categórico de igualdad: las pretensiones

sobre bienes y exigencias morales de las personas, la ordenación de sus preferencias, es igualmente válida pese a las diferencias entre ellas a la par que, salvo prueba en contrario, cada sujeto es el mejor juez para determinar dichas pretensiones y preferencias, para construir su horizonte de vida buena. Bajo esta premisa, el sujeto no sólo puede, sino que debe participar en las decisiones políticas vinculantes como parte del ejercicio de autodeterminación.

La participación es otro de los elementos de la construcción del sujeto de derechos que, en general, crea acuerdo. No obstante, los problemas emergen al momento de dar respuesta a varios elementos procedimentales: ¿cuáles serán las formas de participación? ¿Cómo generar en los integrantes de la sociedad política una internalización de lo público? ¿Bajo qué criterios se va a participar: republicanos, comunitaristas, deliberativistas o liberales? ¿Hasta dónde se mantendrá una democracia representativa o pasaremos a un sistema democrático directo? Si nos mantenemos en el primero, ¿las ONG son buenas representantes de la sociedad civil?, si vamos a la democracia directa ¿cuál sería el diseño oportuno en especial en decisiones regionales o nacionales?

Los documentos del DIDH han establecido algunos parámetros. El derecho de participación y consulta en los asuntos públicos, consagrado en varios instrumentos internacionales,¹⁷ implica la participación activa y documentada de todas las personas interesadas en la formulación, aplicación y seguimiento de las PP. Los instrumentos internacionales sobre pueblos indígenas también consagran su derecho a ser consultados y participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.¹⁸

La capacidad de incidencia de la sociedad civil en PP dependerá por un lado, del contexto institucional el cual puede ser propicio o no a la creación y, en su caso a la institucionalización, de mecanismos de participación efectiva de organizaciones civiles, sociales y comunitarias en la vigilancia, toma de decisiones y evaluación de las PP, programas y acciones, asegurando previamente condiciones adecuadas de consulta e información oportuna, accesible y comprensible. Lo cierto es que también dependerá “de la apropiación por parte de las organizaciones sociales de los mecanismos de fiscalización y de la existencia en la sociedad civil de actores con vocación y recursos para utilizarlos” (ABRAMOVICH, 2006, p. 47). La incidencia se puede dar a través de la presentación de casos legales, la organización de campañas de opinión pública, la realización de protestas o movilizaciones sociales, entre otros.¹⁹

La incidencia en PP, definida por Canto (2002, p. 264-265) como “el proceso consciente e intencionado de la ciudadanía para influir, persuadir o afectar decisiones de elites institucionales” (en donde necesariamente aparece el gobierno) “que generen un cambio o transformación en los cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos acotados”, requiere capacidades y destrezas específicas por parte de las organizaciones de la sociedad civil, las cuales van variando según las distintas etapas del ciclo de la PP, entre las cuales el autor destaca la capacidad organizacional, destrezas técnicas, destrezas políticas, arraigo social.

2.3.3 Coordinación y articulación entre niveles y ordenes de gobierno

Los DH son indivisibles, integrales e interdependientes. Esto significa que entre ellos no hay jerarquías, el cumplimiento de un derecho conlleva el cumplimiento de otros y la violación de un derecho puede generar la violación de otros. En consecuencia, su realización requiere de una acción coherente, concertada y coordinada a través de espacios y mecanismos de interlocución permanentes en todos los órdenes y niveles de gobierno. La consecuencia inmediata de lo anterior es que cuando se da una perspectiva de DH a la PP, ésta tiende a ser holística.

Las PP en DH deben comprender acciones, planes y presupuestos de diferentes sectores y entidades públicas, las cuales deben actuar de forma coordinada y rompiendo el paradigma sectorial de la competencia por áreas (intersectorialidad). Asimismo deben permitir la articulación en los diferentes niveles territoriales de gobierno: lo nacional, lo provincial y lo municipal (intergubernamentalidad).

Debido a lo anterior se necesita de la permanente concertación entre autoridades públicas de los distintos niveles de gobierno, en condiciones de respeto a la autonomía y bajo los principios de la concurrencia, coordinación y subsidiariedad de la acción pública. De igual manera, al interior de los mismos niveles de gobierno, utilizar la desconcentración, la delegación y la descentralización funcional con altos niveles de responsabilidad social y política.

(JIMÉNEZ BENÍTEZ, 2007, p. 43).

Esta es una de las principales diferencias entre la PP tradicional y la perspectiva de DH, la primera es mucho más focalizada a problemas específicos, la segunda es mucho más integral (holística) y entiende al “problema público” de forma muy distinta: como ejercicio de derechos. Estas diferencias serán recuperadas más adelante.

2.3.4 Cultura de derechos humanos

En la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 se establece que:

(...) La educación en materia de DH y la difusión de información adecuada, sea de carácter teórico o práctico, desempeñan un papel importante en la promoción y el respeto de los DH de todas las personas sin distinción alguna por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

(NACIONES UNIDAS, 1993, Art. 33).

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha tenido avances significativos en el impulso de estrategias y la producción de información y materiales en esta materia. En México la educación para la paz y los derechos humanos, impulsada décadas atrás por organizaciones de la sociedad civil, ha sido paulatinamente integrado al quehacer público, en un primer momento por algunos organismos autónomos y más recientemente por instituciones públicas.

La consolidación de una cultura de respeto a los DH implica, por un lado, sensibilizar a la población sobre los DH a través de campañas y otras actividades de

difusión y promover una cultura de exigibilidad de derechos entre la ciudadanía, así como capacitar a las y los servidores públicos, de todos los niveles y órdenes de gobierno, en materia de DH en general, y en relación a las PP y presupuesto con enfoque de DH en particular.

Para lograr la conformación de este proceso de cultura de DH se tiene que echar mano tanto de la educación formal como de la informal, tomando en cuenta que se debe educar tanto *en* DH como *para* los DH. Finalmente, un punto esencial es que la educación en DH dirigida a las y los servidores públicos debe venir acompañada de la modificación institucional que permita nuevos incentivos y desincentivos en el cumplimiento de las obligaciones en materia de DH. La capacitación por sí sola no modificará inercias previamente establecidas si no viene acompañada de los incentivos institucionales adecuados. De aquí otro punto, si bien la educación en DH es importante, la generación de valores en materia de DH es un proceso de largo plazo, que seguramente no logrará constituirse en una primera o segunda generación, de aquí que el diseño institucional sea elemental.

2.3.5 Acceso a mecanismos de exigibilidad: acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, otros mecanismos políticos y jurisdiccionales.

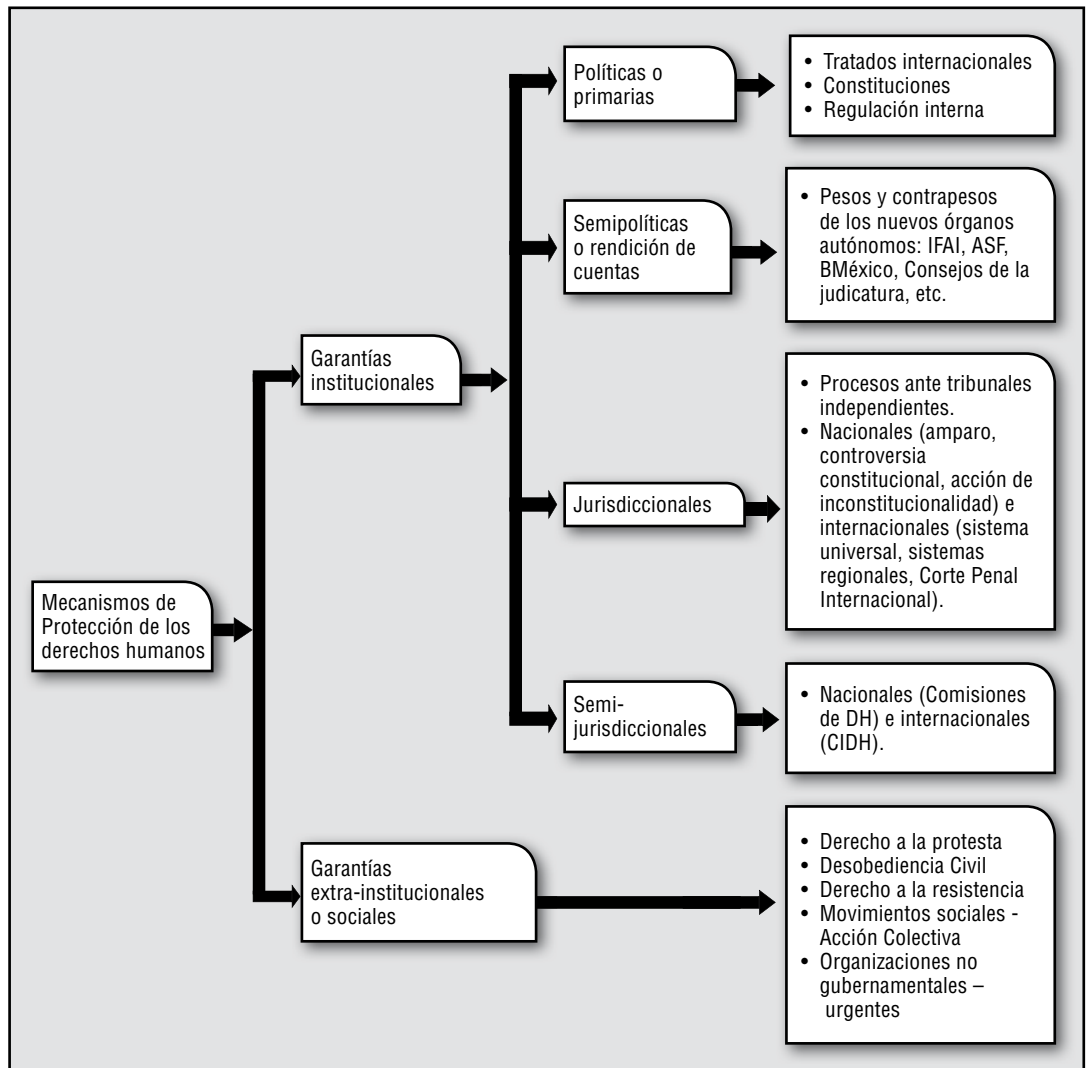
El último de los principios transversales es el establecimiento de mecanismos de exigibilidad. Como observamos en el empoderamiento de la persona, el punto de partida para formular una política ya no es la existencia de ciertos sectores sociales que tienen que ser “asistidos” a través del otorgamiento de beneficios asistenciales o prestaciones discrecionales, sino como lo subraya Abramovich (2006, p. 40), “la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar, esto es atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas para otros y, por consiguiente, al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad.” Siguiendo la propuesta de Gerardo Pisarello (2007) y Luigi Ferrajoli (1999, 2006), se puede distinguir inicialmente entre las garantías institucionales y extrainstitucionales o sociales. Al interior de las primeras tenemos garantías políticas en términos de Pisarello o primarias de acuerdo con Ferrajoli. Estas garantías se constituyen por medio de los procesos de positivización de los derechos independientemente de que este proceso se desarrolle a nivel nacional o internacional.

Los mecanismos semipolíticos provienen del ya clásico mecanismo de pesos y contrapesos que ahora se conoce como *accountability* horizontal y se complementa con los nuevos organismos autónomos. En buena medida aquí entran todos los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. El derecho al acceso a la información incluye el derecho de las personas a solicitar y recibir información pública que les brinde elementos para evaluar y fiscalizar las políticas y decisiones públicas que les afectan; correlativamente, el Estado tiene la obligación de brindar la información solicitada, y en regla general a garantizar la transparencia de la función pública y la publicidad de los actos de gobierno. El enfoque de DH en tanto que ayuda a formular políticas, leyes, reglamentos y presupuestos a partir de la definición de puntos de referencia, prioridades, metas, indicadores, responsables y recursos, contribuye a que

el proceso de formulación de políticas sea más transparente y a que los que tienen el deber de actuar rindan cuentas al respecto (NACIONES UNIDAS, 2006c, p. 17).

Las garantías jurisdiccionales para Pisarello o secundarias para Ferrajoli son los procesos ante tribunales independientes seguidos a nivel nacional o internacional. En este punto, es preciso insistir en que, “no hay imposibilidad teórica o práctica de configurar derechos exigibles también en el campo de los DESC” (ABRAMOVICH, 2006, p. 48). En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, todas las personas tienen derecho al acceso a la justicia, es decir a contar con recursos judiciales efectivos, sencillos y rápidos o a cualquier recurso ante un juez, que le permita ampararse contra cualquier violación a sus derechos humanos.

Finalmente tenemos los mecanismos semijurisdiccionales que se refieren a los órganos de defensa de DH como las comisiones o defensorías del pueblo. Por su parte, las garantías extrainstitucionales se refieren a todo el set de la acción colectiva para exigir un derecho humano.



Esta revisión de principios transversales al enfoque de DH no pretende ser exhaustiva sino precisar algunos de los cuales consideramos más relevantes y mejor desarrollados. A medida que el DIDH va precisándose, dichos principios se van detallando y alimentando con nuevos derechos y principios. En particular, cabe señalar el concepto de sustentabilidad de más reciente desarrollo, que hace énfasis en la necesidad de incorporar un enfoque de sustentabilidad en el diseño, implementación y evaluación de políticas y programas públicos, para asegurar condiciones para la satisfacción de las necesidades y la realización de los DH de las generaciones presentes sin comprometer a las generaciones futuras.

Hasta aquí hemos andado la mitad del camino, ya tenemos claros qué son y cómo se construyen los estándares internacionales, viene el más interesante de los desafíos: ¿cómo convertimos estos estándares internacionales en PP?

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

Adelantamos la propuesta general: a través de la identificación de las obligaciones internacionales provenientes del DIDH aplicadas a las herramientas ya existentes de PP. A partir de la necesidad de darle racionalidad a la PP se generaron varias herramientas como son: los planes y programas de PP que cuentan como uno de sus elementos centrales con una Matriz de Marco Lógico (MML) y las distintas evaluaciones que se realizan a todo el ciclo de vida de las PP. El objetivo es que la perspectiva de DH permee a todo el ciclo de vida de las PP, cada uno de los procesos que conforman el ciclo de vida deben ser dotados de perspectiva de DH.

3.1 La estructuración del problema público: la conformación de un comité y la elaboración del diagnóstico

El principal objetivo de las PP con perspectiva de DH es el cumplimiento de los derechos de todas las personas, aquí una de las principales diferencias con la PP tradicional. Cuando se piensa en la estructuración del problema público, lo que se debe tener en mente es que el objetivo final de la política es el ejercicio efectivo del derecho relacionado con ese problema, este es el fin de la PP en esta perspectiva. Si bien hay un problema cuando tenemos mujeres vulneradas en su integridad personal por violencia familiar, por ejemplo, la lógica de estructuración no parte de la solución de ese problema, sino del respeto al derecho a una vida libre de violencia.

Aquí una segunda importante diferencia: en la medida en que los DH son integrales, interdependientes e indivisibles, la PP con perspectiva de DH se torna holística. La perspectiva de DH no se refiere a un campo en específico, no se refiere a las acciones a cargo de las instituciones de DH o a algún derecho en particular como la integridad personal, se trata de dar perspectiva de DH a toda la PP estatal, darle perspectiva de DH al Plan Nacional de Desarrollo, al programa de medio ambiente, al programa de política agrícola, al programa de política social, de agua, de seguridad, de política fiscal, de jóvenes, adultos mayores, indígenas, migrantes, administración de justicia, etc. En este sentido, es una especie de “paraguas”

transversal que se establece como estándar normativo para entrar en contacto con toda la PP y verificar que cumpla con la perspectiva de DH.

Estas dos diferencias entre la PP tradicional y la perspectiva de DH tendrán un fuerte impacto en todo el ciclo de vida de las PP, incluyendo la conformación de un Comité muy amplio para generar coordinación intersectorial y estructurar el problema a través de un diagnóstico. Este Comité Coordinador debe ser amplio y participativo, en donde estén las múltiples figuras que integran el gobierno (poder ejecutivo, legislativo y judicial), organismos autónomos así como actores de la sociedad civil organizada y académicos. La participación de organismos internacionales especializados en la materia también resulta oportuna y enriquecedora. Debido a que la PP con perspectiva de DH es abiertamente holista, muchos de sus objetivos implicarán acciones de los tres poderes en diversos órdenes de gobierno (federal, local y municipal). Más aún, si el poder se encuentra fuertemente segmentado en diversos partidos, vale la pena pensar en la representación de los partidos fundamentales desde el Comité Coordinador. Como el lector podrá ir imaginando, una combinación de este tipo parece complicada, lograr que tantos actores con agendas (e incluso principios) no sólo distintos sino contradictorios de antemano podría estar sentenciada al fracaso. Si bien es cierto que un proceso de participación de este tipo se antoja muy complicado, también lo es que un Comité que no sea participativo y representativo de las principales fuerzas políticas (en sentido amplio) de un país, podrá diseñar un plan, pero muy seguramente éste no se llevará a cabo.

El primer paso para darle perspectiva de DH a la PP es desempacar el derecho en cuestión a partir de los elementos analizados en la sección anterior. Ya con el derecho desempacado se debe realizar un mapeo con el diseño institucional del ente que vamos a analizar (nacional, local, un poder en específico, un área acotada, etc.) ¿a quién le corresponde realizar qué obligación en materia de DH? Lo mejor es hacer cruces hasta un tercer nivel (secretaría-subsecretaría-dirección general). Con este mapeo podemos identificar quiénes son los órganos directamente interpelados por las obligaciones provenientes del DIDH, qué están haciendo al respecto, cómo lo están haciendo y qué están dejando de hacer. Se comienza a generar el diagnóstico cuyo objetivo final es la identificación de las causas estructurales del no ejercicio del derecho. La elaboración de un diagnóstico es elemental en el proceso de racionalidad de la política pública, permite estructurar problemas y diseñar soluciones sustentadas en evidencia empírica: política basada en evidencia. Un aspecto central es que la elaboración del diagnóstico supone tener información oficial, pero también información proveniente de otras fuentes. Más aún, muy probablemente uno de los principales problemas es que no se cuenta con la información para diagnosticar alguna obligación de cierto derecho.²⁰

En las últimas décadas, a la par de la documentación, denuncia y litigio de casos individuales y colectivos de violaciones a los DH ante los tribunales nacionales y órganos de protección a nivel regional e internacional, la realización de informes y evaluaciones sobre el cumplimiento de los DH ha mostrado un creciente interés entre la comunidad internacional. Las organizaciones de la sociedad civil juegan un papel importante en el proceso de comparecencia de los Estados ante los Comités de las Naciones Unidas, al aportar información alternativa a la oficial sobre la vigencia de los DH en sus respectivos países. Los informes oficiales y los informes “sombra”

presentados a los órganos de Naciones Unidas que supervisan la aplicación en los países de los tratados internacionales de DH, o los diagnósticos nacionales y estatales de DH son algunos ejemplos de ello y son también fuentes de información útiles en la elaboración del diagnóstico. Además, las organizaciones no gubernamentales internacionales tales como Amnistía Internacional, Human Rights Watch, la Federación Internacional de las Ligas de Derechos Humanos o la Organización Mundial Contra la Tortura producen informes anuales acerca de las prácticas de DH en el mundo, privilegiando a aquellos países donde se registran mayores casos de violaciones a los DH y abusos cometidos en contra de los defensores de los DH.

Estas investigaciones, principalmente de carácter narrativo y cualitativo, que pretenden dar un panorama más o menos amplio y detallado de la realidad empírica de los DH en un país determinado, movilizan dos enfoques diferenciados pero complementarios: uno que privilegia una valoración de la situación que guardan los DH de la población en general o de grupos específicos (mujeres, infancia, personas con discapacidad, pueblos indígenas, etc.); otro que busca medir el grado de cumplimiento de las obligaciones del Estado. En el primer caso, la intención es dar un panorama del grado de vigencia y satisfacción de los derechos en la práctica; para ello se ilustra los distintos componentes del derecho a partir de información estadística y se identifican aquellos focos rojos. El otro enfoque remite al análisis de los esfuerzos emprendidos por el Estado en materia legislativa, administrativa, programática o presupuestal para generar las condiciones propicias a la realización de los DH en el país.

3.2 El diseño de la política pública: la matriz de marco lógico

Un elemento central en la PP es la planificación. Independientemente de que se trate de un corto, mediano o largo plazo, las aspiraciones futuras de los ciudadanos interpretadas por los gobiernos suelen plasmarse en planes de PP con objetivos que posteriormente serán sometidos a evaluación. Este es un elemento central de la PP, no está integrada por elementos espontáneos en el tiempo, sino por una serie de momentos y de pasos que conforman un continuo. Incluso la PP realizada con el objetivo específico de resolver un problema supone un plan para estructurarlo, atenderlo y solucionarlo. En materia de DH la OACNUDH elaboró un Manual de Planes Nacionales de Derechos Humanos donde explica la importancia de crear planes nacionales de DH, las principales etapas en la elaboración de un plan y algunas estrategias para que la planificación llegue a buen puerto.

Durante un tiempo se pensó que la PP referida a los DH se constreñía a las actividades y obligaciones de los órganos de DH como las comisiones o las defensorías del pueblo. Cuando se pensaba, por ejemplo, en planes o presupuesto de DH, se consideraban las partidas otorgadas a dichas instituciones para financiar sus actividades. Sin embargo, de la misma forma que el derecho de las mujeres no es sinónimo de perspectiva de género, las actividades relacionadas con las instituciones de DH no son sinónimo de PP con perspectiva de DH. La intención es darle perspectiva de derechos humanos a toda la política pública del Estado, es decir, que los derechos humanos sean el fin de las PP.

El punto culminante de la estructuración del problema público mediante

un programa supone que, una vez realizado un diagnóstico de DH, ya tenemos identificados los derechos que se van a planificar, elaborado el mapa de obligaciones internacionales a cargo del Estado en torno a esos derechos, analizado cuáles de esas obligaciones no son cumplidas y las causas estructurales del incumplimiento del derecho, y discutidas y planificadas las líneas estratégicas y las líneas de acción a desarrollar para remover esas causas, es hasta entonces que comienza lo más complicado: la ejecución, verificación y evaluación del plan.

Un último hecho llamativo. Si bien desde el DIDH la organización federal de un Estado no es razón suficiente para que las autoridades municipales, provinciales o federales incumplan alguna de las obligaciones a su cargo aduciendo imposibilidades a partir de la distribución de competencias, también lo es que dicha distribución y la coordinación de diversos órganos de gobierno para cumplir obligaciones en materia de DH no es sencilla. Un último interesante movimiento de la representación en México de la OACNUDH en torno a la planificación de PP con perspectiva de DH es pasar de los planes nacionales a los planes provinciales o a cargo de entidades federativas. Luego de la elaboración de una primera importante ola de planes a nivel nacional resultó claro que había problemas que obedecían y debían resolverse a partir de lógicas locales, de aquí la importancia de esta nueva forma de planificación.

3.2.1 La Matriz de Marco Lógico

En materia de política pública se gestó un proceso de reforma y modernización administrativa basada en los postulados de la NGP. De ahí surgió el uso de la Matriz de Marco Lógico (MML), difundida por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo a principios de los años setenta y retomada en los años noventa por organizaciones financieras internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Domínguez y Zermeño (2008) puntualizan que la MML usada en procesos de planeación, monitoreo y evaluación de proyectos, pretende sintetizar en una única matriz o tabla los aspectos centrales de un proyecto –es decir sus objetivos, productos, actividades e indicadores–, así como las condiciones externas que afectan el proyecto y determinarán el logro de sus objetivos.

Explica GESOC (2010) que una MML funciona con base en dos lógicas, la vertical y la horizontal. La vertical se identifica como resumen narrativo y presenta la lógica causal que vincula los objetivos del programa. Se compone de cuatro elementos que se leen de abajo hacia arriba:

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 cómo se cambiará la situación con los productos del mismo.

Fin: Es el objetivo más amplio al que contribuye el programa (impacto). Establece cómo el programa ayuda a la solución de determinado problema público (GESOC, 2010, p. 7).

La lógica horizontal se compone de tres columnas (indicadores, modos de verificación y supuestos de riesgo) donde se identifican las formas de medición, fuentes y precondiciones de éxito de la política en cuestión. Estas columnas se conceptualizan como:

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

Medios de Verificación: En esta columna se identifica la fuente de la información para elaborar los indicadores de desempeño en cada nivel.

Supuestos y Riesgos: Son aquellas condiciones que se encuentran fuera del control del programa, aunque de su presencia o ausencia depende el logro de los objetivos del mismo (GESOC, 2010, p. 7).

Un ejemplo de la matriz de marco lógico es el siguiente:

	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos y Riesgos
FIN				
PROPÓSITO				
COMPONENTES				
ACTIDADES				

Diagrama de la matriz de marco lógico con flechas que indican la lógica horizontal y vertical.

Fuente: Gesoc (2010, p. 7).

El elemento central para darle una perspectiva de DH es que los fines, el impacto esperado de la PP, siempre sea el ejercicio efectivo del derecho. Así, de forma automática, el resto de las casillas (propósito, componente y actividad) irá obteniendo perspectiva de DH y se consagrarán indicadores de DH.

El enfoque basado en resultado promovido por el paradigma de la NGP conlleva una serie de problemas, entre otros relacionados con la definición misma de los objetivos que se buscan alcanzar con este tipo de herramientas. Generalmente, estas reformas son motivadas por objetivos propios del gobierno –por ejemplo el ahorro y la eficiencia del gasto público o el fortalecimiento de las medidas de control y rendición de cuentas gerencial-, que no necesariamente implican la generación

de valor público apreciado por la ciudadanía (GESOC, 2009, p. 23). Por ejemplo, en México, el gobierno federal ha instrumentando la perspectiva de la NGP desde un corte meramente gerencial con una clara visión de orientación a resultados, a partir de una estrategia que integra mecanismos de medición y evaluación del desempeño, y que tiene un doble objetivo: “racionalizar el proceso de asignación de gasto y modernizar la gestión pública” (ZABALETA SOLIS, 2008, p. 44).

Por su lado, en años recientes, el Gobierno del Distrito Federal (GDF) ha dado los primeros pasos en la conformación de una estrategia integral de orientación a resultados. La intención es también mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público; sin embargo, se introduce un elemento novedoso, a saber: la voluntad de alinear los objetivos y resultados de la acción gubernamental hacia la satisfacción de los derechos políticos, civiles, sociales, culturales y ambientales de las personas, y un enfoque de género que busca revertir las desigualdades sociales entre hombres y mujeres.²¹ Para ello, la intención del GDF es construir un modelo de planeación-programación-presupuestación-evaluación con un enfoque de generación de *valor público*, a partir del reconocimiento de la obligación internacional del Estado de respetar, proteger, garantizar y satisfacer los DH y la perspectiva de género.²² No obstante, el esfuerzo en el Distrito Federal es aún incipiente y presenta una serie de limitaciones.²³

3.3 Evaluación y construcción de indicadores

Cada una de las etapas del ciclo de vida de las PP puede ser evaluada, podemos evaluar la toma de decisiones, el diseño de los programas, la gestión de los mismos, los resultados y el impacto. En la medida en que los estándares internacionales en materia de DH son recuperados como fines y objetivos de la PP por medio de la MML, los indicadores propuestos para estas evaluaciones (tal vez con la única excepción de la evaluación de gestión) automáticamente se referirán al cumplimiento de los derechos.

Uno de los elementos centrales para poder llevar a cabo la evaluación es la construcción de indicadores. En los últimos años, el tema de los indicadores está en el centro de los debates sobre la medición de los avances o retrocesos en la realización de los DH. La discusión se centra, entre otros aspectos, sobre la posibilidad de crear un sistema articulado de indicadores comprensivos y confiables que, en virtud del principio de indivisibilidad e interdependencia de los DH, sea aplicable tanto al cumplimiento de los derechos civiles y políticos, como a los derechos económicos, sociales y culturales.

La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (NACIONES UNIDAS, 2008), en su reciente *Informe sobre indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*, identifica tres tipos de indicadores:

1. *Indicadores estructurales*: reflejan la ratificación y adopción de instrumentos jurídicos conforme a los estándares internacionales de DH y la existencia de mecanismos institucionales básicos (instituciones, estrategias, políticas, planes, programas, etc.) para facilitar la realización de un determinado derecho. Permiten medir el compromiso del Estado para organizar el sistema legal y el aparato institucional para cumplir sus obligaciones.

2. *Indicadores de proceso*: se refieren a la medición del alcance, la cobertura y el contenido de las estrategias, políticas, planes, programas u otras intervenciones específicas, encaminadas a tener impacto en el ejercicio de uno o varios DH. Buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos.
3. *Indicadores de resultado*: son los que reflejan el impacto real de las intervenciones del Estado sobre el nivel de vigencia de los derechos. Describen los logros, individuales y colectivos, que reflejan el grado de realización de un derecho humano en un determinado contexto.

Además de estas tres categorías de indicadores, se desarrollan otros relativos a las normas o principios transversales de DH que no se identifican con la realización de un determinado derecho humano, sino que muestran en qué medida el proceso para aplicar y hacer efectivos los DH es, por ejemplo, participativo, no discriminatorio, transparente, etc, es decir cumple con los principios transversales de aplicación.

Como primera medida, para que un indicador sea útil, debe estar claro y directamente vinculado a algo que nos interesa y que expresamente debe estar señalado en alguna de las herramientas de racionalidad de las PP, en particular en la MML. Así, la creación de un indicador, para que sea útil, debe estar relacionada con una actividad, componente, fin o resultado de la PP.

Un desafío distinto proviene de la evaluación de impacto de la PP implementada. Para entrar a este tema, vale la pena distinguir los niveles de profundidad de la administración pública. Se pueden considerar tres niveles: el nivel macro donde podemos pensar en los impactos de largo plazo de la PP. El meso donde podemos ubicar los resultados de corto y mediano plazo. Y el nivel micro que se refiere a las unidades administrativas particulares y, en algunos casos, a funcionarias y funcionarios públicos específicos donde podemos identificar los análisis de gestión administrativa (GONZÁLEZ, s.d.).

NIVELES DE PROFUNDIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y TIPOS DE EVALUACIÓN

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

Fuente: González (s.d.).

El punto final, previo al reinicio del ciclo de la PP, será la evaluación de impacto. Aquí hay un elemento interesante a destacar, a diferencia de los indicadores establecidos en la MML, en esta evaluación lo que se tendrá es un set de indicadores para medir las distintas obligaciones y componentes por cada uno de los derechos.

Siguiendo la metodología propuesta por Anaya Nuñez (2008), el primer paso para la definición de indicadores de DH es la elaboración de una definición clara y detallada del contenido del derecho y la identificación de sus distintos componentes o atributos, una posibilidad es el desempaque del derecho trabajado más arriba. El siguiente paso es la operacionalización de cada componente o atributo, es decir la selección de un número variado de indicadores por cada componente y la definición de las técnicas de medición de cada indicador. El set de indicadores proviene del derecho desempaquetado, cada una de las obligaciones y elementos esenciales del derecho debe tener por lo menos un indicador, por lo que de la misma forma que se pueden generar decenas de obligaciones, también se pueden generar decenas de indicadores. Este set de indicadores debe conformar un índice, que nos mostrará la situación que guarda el derecho en cuestión en un momento inicial determinado y previo a la implementación del programa. El aspecto central es que este índice funciona como línea de base, y debe replicarse por lo menos cada año para conocer el status del ejercicio de un derecho en el largo plazo. Luego de la implementación de la PP, después de realizada la evaluación de diseño, gestión y resultados, se debe realizar la evaluación de impacto, la expectativa es que el índice en general (o alguna de las obligaciones o elementos esenciales en particular) haya mejorado con respecto a la medida previa a la realización del programa, como consecuencia de la implementación del programa mismo.

Si la implementación fue correcta (los indicadores a nivel micro y meso son aceptables), pero no hay ninguna diferencia a nivel macro (el plan se aplicó correctamente pero no se generó ningún impacto), entonces el problema se encuentra en el diagnóstico. Muy probablemente se hizo un mal análisis en torno a las diversas relaciones causales que estructuraban el problema, por lo que pese al cumplimiento del programa, no logramos mejora alguna. También puede suceder que el problema no se encuentre en el diagnóstico, sino que algunas precondiciones del programa no se hayan cumplido o que haya un nuevo contexto no previsto al momento de diseñar la política.

Los indicadores constituyen una herramienta fundamental para el monitoreo y la fiscalización, pero presentan una serie de obstáculos de orden teórico como metodológico. El primero tiene que ver con la riqueza conceptual de cada derecho cuya operacionalización requeriría de demasiados indicadores, por lo que es preciso circunscribir la definición del derecho a su contenido básico y seleccionar un número razonable de indicadores con base en criterios teóricos sólidos. En este sentido, la OACNUDH (NACIONES UNIDAS, 2008) estima que un promedio de cuatro atributos podría recoger con mediana precisión la esencia del contenido normativo de los derechos. Más aún, es importante construir índices de indicadores por derecho, de lo contrario, lo que se tendrá son largas listas de indicadores que, en su

conjunto, no logren indicar nada con respecto a un objeto específico. Retomando al señalamiento de Anaya Nuñez (2008), la definición de un índice presenta una dificultad más: la agregación. La elaboración de un índice implica la suma de los indicadores definidos por cada componente de cada derecho. En consecuencia conlleva a definir si todos los indicadores tienen la misma importancia, de tal forma que el índice los pueda agregar linealmente, o si, por el contrario, se les deba asignar un peso distinto y ponderarlos.

La medición de la situación de DH enfrenta otro reto, pues requiere del tratamiento de aspectos subjetivos, como lo son la valoración de la pertinencia de una ley a la luz de los estándares internacionales, la adecuación de una PP, la pertinencia de los recursos judiciales existentes, la recurrencia de casos de violaciones, etc. Lo más común es que esta información no esté sistematizada, y menos codificada. Esta información requiere de un tratamiento especial para poder asignarle una expresión cuantitativa. En estos casos, se propone la práctica de la codificación, es decir, a partir de la revisión de fuentes secundarias de información (informes oficiales, informes de organismos autónomos de DH, denuncias y acciones urgentes de organismos de la sociedad civil, etc.), un grupo de evaluadores entrenados y calificados valora y adjudica puntos en una escala ordinal, dándole una calificación a un aspecto determinado del derecho. El desafío aquí es la definición, previa al ejercicio, de reglas de codificación claras y transparentes que permitan reducir los espacios de subjetividad.²⁴

Los trabajos más relevantes que se han realizados en este sentido son los índices Freedom House y Terror Scale que enfatizan los derechos civiles y políticos; así como el índice construido por Cingranelli y Richards que también incluye algunos derechos económicos y sociales.

4 A manera de conclusión: fin y reinicio del ciclo de vida de la política pública

Cumplidos todos los puntos anteriores, hemos logrado el cometido:

- Tendremos de forma muy clara “el desempaque de los derechos”, es decir, conoceremos las obligaciones y componentes que integran los estándares internacionales del DIDH.
- A través de herramientas como los planes y programas de DH y la MML habremos logrado establecer dichos estándares internacionales como fines y objetivos de la PP.
- Tendremos los indicadores necesarios para poder realizar las evaluaciones del programa en cuestión a partir de los estándares internacionales de DH tanto a nivel micro como en el meso y macro.
- Tendremos evidencia proveniente de una evaluación de impacto para saber si la política diseñada está logrando mejorar el cumplimiento de los DH o, en su caso, poder reformular los aspectos necesarios de la estructuración del problema y del diseño de la política.

REFERENCIAS

Bibliografía y otras fuentes

- ABRAMOVICH, V. 2006. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas del desarrollo. *Revista de la CEPAL*, n. 88, abr.
- ANAYA NUÑOZ, A. 2008. Hacia una metodología para el diagnóstico y la medición de la situación de los derechos humanos en México. En: ARJONA, J.C.; GUZMÁN, G. (Comp.). 2008. **Hacia una metodología para la medición del cumplimiento de los derechos humanos en México**. México: Universidad Iberoamericana. p. 31-57.
- CANTO, M. 2002. Incidencia en Políticas Públicas. Marco conceptual. En: CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y CULTURALES ANTONIO MONTESINOS. **Estrategias y herramientas de incidencia ciudadana en políticas públicas**. México. p. 261-278.
- DOMÍNGUEZ P, M.; ZERVEÑO N., F. 2008. Análisis del esquema de evaluación de programas federales sociales implementado en 2007: el programa anual de evaluación y la matriz de marco lógico. En: GONZÁLEZ, A. (Coord.). **¿Gobernar por resultados?** Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del Gobierno mexicano. México: GESOC. p. 74-110.
- FERRAJOLI, L. 1999. **Derechos y Garantías. La ley del más débil**. España: Editorial Trotta.
- _____. 2006. **Sobre los derechos fundamentales y sus garantías**. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- FRIEDMAN, M. 1966. **Capitalismo y libertad**. Ediciones Rialp.
- _____. 1992. **Libertad de elegir: hacia un nuevo liberalismo económico**. México: Grijalbo.
- GESOC. 2009. **Modelo general para la elaboración del presupuesto del gobierno del Distrito Federal con enfoque de resultados, derechos y género**. [s.l.] Mimeo. Disponible en: <www.gesoc.org.mx>. Visitado en: marzo de 2011.
- _____. 2010. **Programación basada en resultados con perspectiva de derechos humanos en el Distrito Federal**. [s.l.] Mimeo. 40 p.
- GONZÁLEZ, A. (s.d.). **¿Para qué evaluamos?** Los dilemas del uso de la información de desempeño en México. [s.l.] Mimeo. 28 p.
- JIMÉNEZ BENÍTEZ, W.G. 2007. El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas. *Civilizar*, Colombia, n. 11, p. 31-46, enero-junio.
- LASSWELL, H. 1992. La orientación hacia las políticas. En: AGUILAR VILLANUEVA, L.F. (Ed.). **Estudio de las Políticas Públicas**. México: Porrúa. p. 79-103. v. 1 (Antologías de Política Pública). (primera edición en inglés 1951).
- MÉXICO. 2008a. Comité Coordinador para la Elaboración Del Diagnóstico y Programa de DH DEL DF. **Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal**.

- _____. 2008b. Secretaría de Finanzas. **Manual de Programación y presupuestación para la formulación del anteproyecto del presupuesto de egresos del 2009.**
- _____. 2009. Comité Coordinador para la Elaboración Del Diagnóstico y Programa de DH DEL DF. **Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.**
- NACIONES UNIDAS. 1948. **Declaración Universal de los Derechos Humanos.** 10 dic.
- _____. 1966. **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** A.G. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16).
- _____. 1979. **Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.**
- _____. 1984. **Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.** 10 de diciembre.
- _____. 1989. **Convención sobre los Derechos del Niño.** 20 de noviembre.
- _____. 1990. **Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias.** 18 de diciembre.
- _____. 1993. **Declaración y Programa de Acción de Viena, A/CONF.157/23,** 12 de julio 1993.
- _____. 2001. **Compilación de directrices relativas a la forma y el contenido d los informes que deben presentar los Estados partes en los tratados internacionales de derechos humanos, HRI/GEN/2/Rev.1,** 9 de mayo de 2001, 101 p.
- _____. 2002. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). **Handbook on National Human Right Plans of Action.** HR/P/PT/10
- _____. 2004. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). **Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual.** Nueva York y Ginebra.
- _____. 2005. **Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, CERD/C/469/Add.1** 6 de mayo de 2005.
- _____. 2006a. **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. CCPR/C/ITA/CO/5,** 24 abr.
- _____. 2006b. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). **Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de DH. HRI/MC/2006/7.**
- _____. 2006c. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). **Preguntas frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo.** Nueva York y Ginebra.
- _____. 2006d. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). **Principios y Directrices para la Integración de los Derechos Humanos en las Estrategias de Reducción de la Pobreza.** Ginebra.

- _____. 2007. **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**. 13 sept.
- _____. 2008. **Informe sobre de indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos**. HRI/MC/2008/3. 15 de mayo.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OAS). 1948. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Declaración Americana de Derechos y Deberes Del Hombre**. Colombia.
- _____. 1969. **Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”**. San José de Costa Rica, 22 nov.
- _____. 1985. **Convención Interamericana Para Prevenir Y Sancionar La Tortura**. Colombia, 12 sept.
- _____. 1988. **Protocolo en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”**. El Salvador, 17 nov.
- _____. 1990. **Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Convención sobre Pena de Muerte**. Asunción, 6 ago.
- _____. 1994a. **Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas**. Belém do Pará, 9 jun.
- _____. 1994b. **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer**. Belém do Pará, 9 jun.
- _____. 1999. **Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad**. Guatemala, 6 jul.
- _____. 2000. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión**. Octubre.
- _____. 2001. **Carta Democrática Interamericana**. Perú, 11 sep.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). 1989. **Convenio núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo**.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. 1994. **Un nuevo modelo de gobierno**. Como transformar el espíritu empresarial al sector público. México: Gernika.
- PISARELLO, G. 2007. **Los derechos sociales y sus garantías**. Elementos para una reconstrucción. Madrid: Trotta.
- SERRANO, S.; VÁZQUEZ, D. 2011. Fundamentos teóricos de los derechos humanos. En: CDHDF. **Programa de capacitación y formación profesional den derechos humanos**. Fase de inducción. México: CDHDF. p. 205-268.
- ZABALETA SOLIS, D. 2008. Una mirada institucional a la política federal de evaluación del desempeño en México: algunas implicaciones a la luz del paradigma gerencialista. En: GONZÁLEZ ARREOLA, A. (Coord.). **¿Gobernar por resultados?** Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del Gobierno mexicano. México: Gesoc. p. 42-73.

NOTAS

1. Es importante resaltar que aquí se estudia a la política pública como una disciplina, como un cuerpo teórico-analítico con capacidad de aplicaciones prácticas que tiene como principal objetivo darle racionalidad a la función pública. En este sentido, es importante distinguir el análisis de las políticas públicas de la administración pública, más longeva la segunda y con objetivos formación teórica distinta.
2. El análisis de la política pública llegó a México hasta la década de los ochenta, a partir de la fuerte crisis económica que sufrió Latinoamérica en aquellos años y que obligó a todos los países a establecer mecanismos de racionalización en el uso de sus recursos que en ese momento se tornaban muy escasos.
3. Nos referimos tanto a los órganos gubernamentales que integran los poderes ejecutivo, legislativo o judicial, como a los niveles de gobierno federal, local o municipal, así como a los órganos autónomos como el Banco de México, el Instituto Federal de Acceso a la Información o el Instituto Federal Electoral.
4. Es importante distinguir a la esfera pública de la agenda pública, se trata de dos conceptos distintos. Puede haber temas propios de la esfera pública que no necesariamente forman parte de la agenda pública. La esfera pública es el ámbito de discusión social conformado por múltiples nodos discursivos: los medios de comunicación, las plazas públicas, el interés colectivo, etc. Sin embargo, puede haber temas que se discutan en la esfera pública que no necesariamente conformen la agenda pública, la agenda gubernamental. Necesariamente para que un tema se convierta en problema público se requiere que entre a la agenda pública, que sea recogido por alguna de las oficinas gubernamentales para que sea motivo de análisis de las políticas públicas, para que arranque el ciclo de vida de la política pública.
5. Lo cierto es que el triunvirato formado en 1989 nunca dejó de tener fuertes tensiones. Frente a las contradicciones provenientes de los desencuentros entre los DESC y el modelo económico neoliberal, durante toda la década de los 90 y la primera década del siglo XXI se ha dado prioridad al modelo económico sobre los DH. Peor aún, a partir del ataque a las torres gemelas de Nueva York en septiembre del 2001, la seguridad se convirtió en uno de los temas clave en la agenda política de los gobiernos democráticamente electos. Frente a las tensiones que se generan entre muchos de los mecanismos provenientes de la política de seguridad y los DH, se dio prioridad a los primeros. Así, el feliz triunvirato de 1989 se ha desarticulado.
6. Además se ponía en duda la capacidad política de los Estados subdesarrollados de "timonear el barco" cuando tenían que entrar en conflicto con poderes económicos muy superiores a ellos como las grandes empresas transnacionales u otros Estados que defendían los intereses de sus empresas. Además, hoy es claro que el mercado puede ser tan ineficiente (y tan corrupto) como el Estado en la prestación de servicios públicos.
7. La oportunidad se refiere a que los productos esperados de la política pública lleguen en los momentos adecuados. Por ejemplo, en el derecho a la salud, si la distribución de un medicamento para solucionar una enfermedad urgente llega al hospital en cuestión una semana después de que el enfermo falleció, la política pública no fue oportuna.
8. La construcción del sujeto de derechos puede observarse desde la historia de los movimientos constitucionales. Tanto en la conformación de la Carta Magna de 1215 como en la Petition of Rights y en la Bill of Rights de las revoluciones inglesas del siglo XVII, en la Declaración de Virginia de la guerra de independencia de EUA, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y la Constitución Francesa de 1791 lo que vemos son reconocimiento de derechos "arrancados" al poder político a través de movimientos sociales insurreccionales: la construcción fáctica por medio del conflicto del sujeto de derechos.
9. En inglés el concepto clave para entender este proceso de empoderamiento es *right-holder* que en traducción literal sería "derechohabiente". Sin embargo, la palabra derechohabiente no tiene el impacto o la fuerza que supone ser un *right-holder*, un sujeto de derechos, esta capacidad de autodeterminación del individuo, esta potestad de pasar de súbdito a ciudadano. La palabra ciudadano tampoco sería la más útil ya que dejaría fuera del rango a las personas que no cumplen con los requisitos de ciudadanía y que, sin embargo, por supuesto que son sujetos de derechos como los inmigrantes ilegales, los inmigrantes legales o residentes o los niños y jóvenes que aún no tienen la edad suficiente para ser considerados ciudadanos. Parece que el mejor concepto para pensar en el empoderamiento es la construcción del sujeto de derechos, no obstante, es importante que el lector mantenga en la cabeza la idea de que no se trata de un concepto jurídico, sino eminentemente político, no se trata sólo del otorgamiento legislativo de un set de derechos, sino de la posibilidad y capacidad de ejercer potestades que le permitan ejercer efectivamente la libertad como autodeterminación; no se trata sólo de poner derechos en una ley, se trata de establecer condiciones de ejercicio y empoderamiento del sujeto. Sobre este punto, los debates que desde la teoría de la justicia se han desarrollado entre Rawls, Dworkin y Amartya Sen son elementales para recuperar la idea de bienes primarios, recursos o capacidades.
10. En el sistema interamericano de derechos humanos, además de la Declaración se cuenta con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OAS, 1969) y su protocolo en Materia de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales también conocida como "Protocolo de San Salvador" (OAS, 1988), la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (OAS, 1985), la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (OAS, 1994a), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (OAS, 1994b), la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad (OAS, 1999), 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.

En el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, además de la Declaración se cuenta con varios tratados internacionales de derechos humanos, entre ellos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (NACIONES UNIDAS, 2006a), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (NACIONES UNIDAS, 1966); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (NACIONES UNIDAS, 2005), 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 (NACIONES UNIDAS, 1979), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias.

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

12. Actualmente hay tres órganos internacionales y jurisdiccionales en materia de derechos humanos: la 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 derechos humanos.

13. 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, son los órganos internacionales como las Cortes y Tribunales de Derechos Humanos así como los Comités de Naciones Unidas a través de las observaciones generales. En la medida en que la conceptualización y especificación de las obligaciones del DIDH 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. Por ejemplo, en sus Observaciones Generales, el Comité DESC maneja la obligación de *cumplir*, que requiere que el Estado adopte medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole con miras a lograr la plena realización de los derechos. Esta obligación se subdivide en las obligaciones de *facilitar*, *garantizar* y *promover*. La obligación de *facilitar* significa en particular que el Estado adopte medidas positivas que permitan y ayuden a las personas y a las comunidades a disfrutar sus derechos. También el Estado está obligado a *garantizar* un derecho cada vez que un individuo o grupo no pueda, por razones ajenas a su voluntad, poner en práctica el derecho por sí mismo utilizando los recursos que hay a su disposición. La obligación de *promover* requiere que el Estado adopte medidas para que se difunda la información adecuada sobre los derechos. La conceptualización establecida en el cuadro es la que más ayuda para los objetivos de esta sección.

14. La reparación implica la restitución del derecho donde esto sea posible, por ejemplo, si la violación consiste en la privación ilegal de la libertad, la restitución implica poner en libertad a la persona. Hay casos donde el derecho no puede ser restituido, como el derecho a la vida. La reparación también implica la indemnización para tratar de resarcir los daños tanto materiales como morales. La reparación también suele incluir medidas que garanticen la no repetición del acto y que construyan la memoria histórica, como la construcción de parques o monumentos conmemorativos o el reconocimiento público de los gobiernos de los actos violatorios de derechos humanos y la emisión de disculpas.

15. Estos ejes transversales fueron identificados por el grupo de trabajo sobre metodología del Comité Coordinador para la Elaboración del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, en el que participaron de forma activa ambos autores.

16. Los principios de igualdad y no discriminación están consagrados en casi todos los instrumentos internacionales de derechos humanos. Se establecen en los artículos 1° y 2° de la Declaración Universal de Derechos humanos (NACIONES UNIDAS, 1948); en los artículos 1°, 2° y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (NACIONES UNIDAS, 2006a); en los artículos 1° y 2° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (NACIONES UNIDAS, 1966); en el artículo II de la Declaración

Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (OAS, 1948) y en los artículos 1° y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OAS, 1969). Dos convenciones internacionales los consagran de forma más específica: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (NACIONES UNIDAS, 2005) y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (NACIONES UNIDAS, 1979).

17. Véanse, por ejemplo, el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (NACIONES UNIDAS, 1948), el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (NACIONES UNIDAS, 2006a) y el artículo 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (NACIONES UNIDAS, 1966).

18. Véanse, por ejemplo, los artículos 2, 5, 6 y 7 del Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989) y los artículos 5, 18, 23, 27 y 43 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (NACIONES UNIDAS, 2007).

19. Abramovich (2006) alerta sobre la práctica de algunos países de imponer limitaciones a las manifestaciones públicas y por ende de menoscabar los derechos de reunión y expresión; asimismo recuerda que la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fijó como principio que la criminalización, entendida como el uso de figuras penales para perseguir acciones de protesta social, debe ser un último recurso y utilizarse sólo si se ha acreditado un interés público imperativo).

20. Por ejemplo, en la elaboración del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal (2007-2008) (MÉXICO, 2008a) uno de los derechos a analizar fue el debido proceso. Una de las obligaciones básicas de este derecho es que la persona sometida a proceso judicial cuente con un traductor. Frente a la pregunta ¿cuántas personas necesitaron un traductor en sus proceso y cuántas de ellas efectivamente lo tuvieron? No había datos ni oficiales ni de ningún otro tipo, por lo que esta obligación ni siquiera podía ser diagnosticada.

21. La integración de un presupuesto con perspectiva de derechos humanos constituye una de las 16 recomendaciones encomendada en el *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal* (MÉXICO, 2008a). Cabe señalar que el Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa del Distrito Federal, a través de su Grupo de Trabajo sobre Presupuesto, desempeña un papel importante en el impulso y

atención de dicha recomendación, al acompañar y asesorar al Gobierno del Distrito Federal, en particular a la Secretaría de Finanzas en la primera fase de este proceso, e implementando en 2008 y 2009 un proyecto piloto con la Secretaría de Salud del Distrito Federal la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal y el Sistema de Agua de la Ciudad de México.

22. Este cambio de paradigma estuvo asentado en el Manual de programación y resupuestación para la formulación del anteproyecto del presupuesto de egresos del 2009, elaborado por la Secretaría de Finanzas, para servir de apoyo a las diferentes instancias de la Administración Pública del Distrito Federal, para la elaboración e integración del Ejercicio Fiscal 2009 (MÉXICO, 2008b). A raíz de ello, se revisó y reagrupó la estructura presupuestal 2009 alrededor de grandes "Resultados" y "Sub-resultados" formulados en términos de DH y género. Asimismo, se introdujo la metodología de la MML, a través de una matriz simplificada llamada "Marcos de Política Pública" (MPP) que debía ser elaborada para justificar cada actividad institucional programada por las Unidades Responsables, mismas que debían ser vinculadas a los metas-objetivos, es decir los antes mencionados "resultados" y "sub-resultados" Este enfoque resulta ciertamente novedoso y se presenta como una opción pertinente y relevante para integrar el enfoque gerencial y las perspectivas de DH y género.

23. La metodología necesita ser mejorada, retomando cabalmente la herramienta de la MML para ayudar a ordenar y dar mayor coherencia al proceso de planeación y programación presupuestal. Asimismo, es preciso insistir en la necesidad de difundir y generalizar el conocimiento acerca del DIDH -en particular de las obligaciones del Estado-, así como del uso de estas herramientas al interior de las unidades responsables de la realización de las acciones y programas, en particular para permitir que plasmen ambas perspectivas. Como lo concluye GESOC: "el aprendizaje y la retroalimentación de este tipo de herramientas, aunado a un proceso de sensibilización y socialización del poder que puede tener el uso pertinente de este tipo de metodologías integradas, resultan vitales para asegurar una implementación adecuada de este tipo de estrategias" (GESOC, 2010, p. 30).

24. Anaya Nuñez da el siguiente ejemplo: para calificar la situación relativa a la tortura, los evaluadores deciden otorgar un 0 si, según las fuentes secundarias consultadas, se determina que la práctica de la tortura es frecuente (50 o más casos registrados), un 1 si es ocasional (1 a 49 casos), y un 2 si no es ocasional (cero caso registrado) (ANAYA NUÑOZ, 2008, p. 45-52).

ABSTRACT

The human rights discourse is accepted by practically every government. A state can hardly portray itself openly as a violator of human rights. But how do we turn this discourse into public policy? We propose using the tools developed by New Public Management and applying them to the public policy cycle, which can be given additional substance by unpacking the obligations, essential elements, and cross-cutting principles of human rights.

KEYWORDS

Public policies – Human rights – New Public Management – Empowerment

RESUMO

O discurso dos direitos humanos é praticamente aceito por qualquer governo. Dificilmente um Estado seria concebido abertamente como violador dos direitos humanos. No entanto, como transformamos esse discurso em política pública? Propomos o uso das ferramentas elaboradas pela Nova Gestão Pública e sua aplicação ao ciclo de vida da política pública; elas podem ser dotadas de conteúdo por meio das obrigações, elementos essenciais e princípios transversais dos direitos humanos.

PALAVRAS CHAVE

Políticas públicas – Direitos humanos – Nova Gestão Pública – Empoderamento