

Guía Técnica de Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos

**Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Dirección General de Planeación y Estrategia Institucional**

Contenido

I. Introducción y justificación.....	3
II. Marco Referencial	9
III. Marco Conceptual.....	18
III.I Las obligaciones estatales frente a los derechos humanos.....	18
III.II Características y elementos esenciales de los derechos humanos.....	20
III.III Criterios de operación.....	22
IV. Prácticas y Retos	24
IV.I Tendencias institucionales: logros y rezagos.....	24
IV.II Análisis de las problemáticas actuales para la formulación de políticas públicas a partir de su vinculación con la Agenda 2030	28
V. Fundamentos para la elaboración de Políticas Públicas con enfoque basado en Derechos Humanos.....	32
V.I Puntos recomendatorios de los Sistemas Interamericano y Universal de Protección de Derechos Humanos para la formulación de Políticas Públicas	32
V.II Asignación del presupuesto público relacionado con los DESCAs, desde el enfoque basado en derechos humanos	41
V.III La Participación, la Rendición de cuentas, los Sistemas de recopilación y análisis de información y la Transparencia desde el enfoque basado en derechos humanos	46
VI. Propuesta Metodológica para la realización de Políticas Públicas para la garantía de los DESCAs, con enfoque basado en Derechos Humanos	50
VI.I Ejes Transversales.....	51
VI.II Herramientas para el Diseño.....	55
VI.III Herramientas para la Implementación.....	60
VI.IV Herramientas para Monitoreo y Evaluación	61
VII. Consideraciones Finales.....	64
VIII. Referencias.....	65

I. Introducción y justificación

Ha pasado una década desde la entrada en vigor de la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, la cual representa uno de los avances jurídicos más importantes, ya que implicó un nuevo paradigma en la interpretación de los derechos humanos (DDHH) y sus garantías en México.

Dentro de las principales aportaciones de la reforma de junio de 2011 se encuentra el cambio de denominación del título primero de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el cual pasó de denominarse “De las garantías individuales” a “De los derechos humanos y sus garantías”. Este cambio representa mucho más que una simple modificación terminológica, pues además de incorporar el concepto *derechos humanos* en concordancia con lo establecido por el derecho internacional, este adquirió el carácter de supremacía constitucional, a raíz de la reforma.

Antes del cambio constitucional, era frecuente la homologación de los conceptos *derecho humano* y *garantía individual*, siendo en México una práctica común confundir a las garantías individuales con los derechos. La indistinción de estas dos categorías provenía de la propia letra de la Constitución, por ello, resultó fundamental la modificación constitucional, ya que permitió esclarecer la diferencia entre ambos conceptos siendo que la garantía de un derecho es el mecanismo mediante el cual este puede ser materializado, pero no es el derecho en sí. Es decir, la reforma diseccionó el término de *garantías individuales*, de manera que se puede traducir como la cara operativa de los derechos humanos (Ferrajoli, 2006).

Precisamente en el ámbito de las garantías es donde convergen las políticas públicas con enfoque basado en derechos humanos, pues estas son herramientas para satisfacer el cumplimiento de los derechos. Dicho de otro modo, las políticas públicas son vehículos que pueden garantizar la efectividad de los derechos humanos, por lo que en un plano teórico se pueden denominar instrumentos de garantía de derechos.

La reforma añadió al texto constitucional un imperativo para todas las autoridades del país: tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Principios que obligan a toda persona servidora pública a que, en el ámbito de sus funciones, conduzca su actuación bajo estándares que asuman que la cobertura de los derechos humanos es para todas las personas en el país; que la garantía de cumplimiento de un derecho nunca puede ser en detrimento de otro derecho; que los derechos no son fraccionables, ni renunciables, por lo que no se puede negar un derecho una vez que ya ha sido reconocido (Salazar, 2014).

Estas obligaciones han sido ampliamente estudiadas en los últimos diez años. Se han convertido, pues, en conceptos elementales en la teoría constitucional mexicana, pero también en la práctica, ya que en el ejercicio cotidiano de los derechos humanos es innegable que se han llevado a cabo esfuerzos por materializar los principios que mandata la Constitución.

Sin embargo, las cifras de violaciones a los derechos nos permiten afirmar que todavía hay mucho por hacer para cumplir la obligación constitucional que tiene toda autoridad mexicana en la materia. Por ello, resulta fundamental explorar aspectos sobre el desarrollo de políticas públicas, de manera que se puedan encontrar vías para prevenir las violaciones a los derechos humanos y mejorar las condiciones dadas en nuestro país. Los preceptos incluidos en la reforma en materia de derechos humanos de 2011 han influido en el actuar jurisdiccional y no jurisdiccional de protección a los derechos humanos.

No obstante, los avances que hay en la protección jurisdiccional de los derechos, atienden únicamente una parte del problema. Esto no resta importancia a la función judicial que asume el compromiso de impartir justicia con un enfoque basado en derechos humanos, pero resulta importante señalar que el problema sistemático no se resuelve solo con la emisión de sentencias, pues la atención

de las causas estructurales ante las violaciones de derechos humanos es una tarea que debe resolver la política pública.

En el ámbito de la política pública, en los últimos diez años no han sido plenamente incluidos todos los preceptos que introdujo la reforma constitucional mencionada en párrafos anteriores. El compromiso por establecer un tamiz de derechos humanos en la planeación de las políticas públicas en México es un tema pendiente que requiere atención.

Es un desafío el promover entre la diversidad de actores políticos y personas servidoras públicas, el uso de un enfoque que asuma la prioridad de los derechos humanos en cada acción que se realice, lo cual es una obligación de primera línea para el Estado mexicano en su conjunto y, en particular, uno de los mandatos principales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

La presente guía pretende sumarse a los esfuerzos encaminados a fortalecer la creación de políticas públicas con un enfoque de derechos humanos. Aquí se encontrarán algunas de las herramientas metodológicas, teóricas y operativas, a considerar en cada una de las partes del ciclo de las políticas públicas.

Vale la pena exponer algunas situaciones que acentúan la dificultad de elaborar una guía con un carácter genérico, que incorpore categorías que abarquen la garantía de cualquier derecho humano. En principio, es común que las políticas públicas, no tengan en consideración el principio de interdependencia, pues persiguen fines muy concretos que pueden generar tensiones en un contexto determinado (Castillo, 2005).

Es una ardua tarea para las personas analistas de las políticas públicas lograr difuminar esas tensiones y planear estrategias que armonicen el ejercicio de los derechos desde una perspectiva integral. Es decir, resulta complejo hacer una política pública que busque solucionar un problema y, de este modo, garantizar un derecho, considerando el impacto que puede tener en otros.

Para lograr lo anterior, resulta indispensable tener claridad sobre el abanico de derechos que una determinada política pública puede afectar directa o indirectamente, teniendo en cuenta a la participación ciudadana como elemento indispensable, ya que es imperativa la opinión y aceptación de la población a la que se dirige una determinada política pública, para promover una dinámica de rendición de cuentas; fortalecer el principio de interdependencia y así poder elaborar un diagnóstico que de pie al planteamiento de una política con enfoque de derechos humanos.

Otra de las complejidades que suele aparecer cuando se construyen políticas públicas en materia de derechos humanos es la delimitación de competencias y atribuciones entre los tres órdenes de gobierno. En México, tanto el gobierno Federal, como los gobiernos estatales y municipales, llevan a cabo la planeación e implementación de políticas públicas que buscan atender problemáticas comunes, pero en muchas ocasiones lo hacen con herramientas contradictorias entre sí. Parecería que la solución se encuentra en el respeto de las competencias legales de cada nivel de gobierno; sin embargo, no es una cuestión que las leyes delimiten de manera absoluta. En algunas ocasiones existe una profunda ambigüedad jurídica que suscita galimatías competenciales y, posteriormente, políticas públicas incongruentes entre ellas (Cossío, 2008).

Primero, se debe precisar que el ámbito de acción de esta guía se restringe a los derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). Es decir, aquellos derechos que se relacionan con la satisfacción de necesidades básicas de las personas para gozar de una vida digna: el derecho a la alimentación, a la salud, al agua, al saneamiento, al trabajo, a la seguridad social, a una vivienda adecuada, a la educación, a la cultura, así como al medio ambiente sano.

En 2015, México adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas, la cual contempla 17 objetivos encaminados en cumplir 169 metas intrínsecamente relacionadas cada una de ellas con los DESCA.

En relación con lo anterior, en octubre de 2015, la CNDH fungió como anfitriona, en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), de la décimo segunda Conferencia Internacional del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, que se llevó a cabo en Mérida, Yucatán, y cuyos acuerdos establecieron compromisos para impulsar activamente, desde las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En ese contexto se enmarca la necesidad de generar la presente **Guía Técnica de Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos** que permita impulsar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el foro internacional, bajo el mandato constitucional que impulsa cada una de las acciones emprendidas por este organismo.

Este instrumento contempla como ejes rectores el principio de igualdad y no discriminación, la participación social, la transparencia y rendición de cuentas, la protección prioritaria a grupos en situación de discriminación histórica, así como la inclusión de la perspectiva de género en todo el proceso de formación de la política pública, así como la visión transversal que reconozca las diversas necesidades que pueden llegar a tener las víctimas y la importancia de fomentar su involucramiento en los procesos participativos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2018).

Esta guía pretende, también, ayudar a la cooperación entre las acciones de política pública emprendidas en los tres órdenes de gobierno, proponiendo algunas claves que ayudarán a erradicar la duplicidad de funciones y la discrepancia en la búsqueda de soluciones a los problemas sociales.

Finalmente, es preciso señalar que el contenido de este documento no está destinado exclusivamente a especialistas en el desarrollo de políticas públicas, por el contrario, se pretende brindar información de utilidad para actores

políticos, organizaciones de la sociedad civil, académicos y, sobre todo, cualquier persona interesada en el cumplimiento de sus derechos humanos.

II. Marco Referencial

Es común relacionar la materialización de los derechos humanos con la modificación de los bloques de constitucionalidad y los entramados jurídicos que un Estado adopta en el marco de convenciones, tratados y recomendaciones internacionales. Esta visión desde la perspectiva jurídica es acertada, no obstante, las dinámicas de los Estados, especialmente en América Latina, han dado paso a la evolución del derecho hacia modelos regulativos que establecen las prerrogativas que han de ser exigibles y justiciables, trascendiendo al análisis de políticas públicas (Jiménez, 2007). Especialmente porque es en ese nivel en donde se materializan las acciones del Estado encaminadas a generar las condiciones para el respeto, protección, garantía y promoción los derechos humanos.

El diseño de los mecanismos que hacen posibles los derechos humanos, con intervenciones públicas concretas, debe tener el poder explicativo que encuentre el vínculo entre el derecho internacional, y su ratificación en normas constitucionales, con la subsecuente instrumentación de las líneas de acción específicas que inciden directamente en las demandas e intereses sociales. (Serrano & Vázquez, 2015)

Recientemente han surgido trabajos de índole académica y documentos de investigación aplicada con agendas claras que buscan vincular las interpretaciones jurídicas con el análisis de políticas públicas desde una perspectiva de derechos humanos. Jiménez (2007), por ejemplo, sostiene que, en América Latina, el debate sobre el análisis de políticas públicas con criterios integradores de derechos humanos surgió a principios de la primera década de los años 2000. Las discusiones permearon en la academia, las personas promotoras y defensoras de derechos humanos y, de forma paulatina, comenzaron a hacer eco en la agenda pública y luego en las decisiones gubernamentales.

El enfoque de derechos humanos en la hechura de políticas públicas, según Jiménez (2007), se debe a diversos factores coyunturales. En el caso de México,

han sido los principios democratizadores a finales del siglo pasado, así como procesos macroeconómicos y la necesidad del sistema político de establecer mecanismos de gobernabilidad democrática e instituciones que gocen de mayor legitimidad.

A nivel mundial, otro aspecto relevante es el reconocimiento de los derechos de diferentes grupos sociales en situación de vulnerabilidad. A partir de la Declaración de Viena, los esfuerzos institucionales empezaron a visibilizar y reconocer los derechos de grupos como las mujeres, poblaciones indígenas, niñez, juventudes y personas con discapacidad, teniendo como referente la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos como un deber del Estado.

El trabajo de Jiménez (2007) identifica la interrelación existente entre principios, reglas y directrices. Explica que los principios son normas y fundamentos generales que consagran derechos y dictan cómo debe actuar el Estado. Así, los bloques constitucionales mandatan los principios que deben contar con un nivel más fino de desagregación y lineamientos particulares; esto se encuentra en las reglas que, supeditadas a los principios, estructuran los planes. Casos típicos de reglas pueden ser códigos civiles o penales, bandos de policía y buen gobierno, y leyes generales o especiales.

Las directrices materializan lo que mandatan los principios y reglas al delinear objetivos, estrategias y acciones. Las directrices, para los fines de esta guía técnica, son acciones gubernamentales orientadas al cumplimiento de los objetivos plasmados en instrumentos de planeación, programas y políticas públicas. El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y el Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024 son ejemplos de directrices que articulan y hacen posible cumplir los mandatos emanados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, “los derechos humanos están consagrados como grandes principios que determinan los fines del Estado (...), pero se necesita de una norma más explícita que permita desenrollar el principio, operativizarlo y traducirlo en términos de actividades (decisiones y acciones) de las autoridades” (Jiménez, 2007, p.45).

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2010) elaboró el documento “Manual Operativo para Servidoras y Servidores Públicos”, cuyos procedimientos buscan vincular la legislación con políticas públicas y presupuestos concretos, para que los servicios que provee el Estado tengan resultados que impacten positivamente en los derechos humanos. Propone cursos de acción para la adecuada incorporación de estándares internacionales de derechos humanos en los procesos de toma de decisión, gestión y prácticas administrativas, que habrán de reflejarse en la hechura, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Serrano y Vázquez (2015), explican que los instrumentos internacionales son pautas que definen la adopción de reglas y principios generales, sin que estas constituyan necesariamente acciones concretas para hacer efectivos los derechos humanos. Hasta 2020, el Estado Mexicano había firmado y ratificado por lo menos 210 tratados internacionales (Corte, 2020) que no necesariamente se traducen en acciones para el goce y disfrute de los derechos humanos. El objetivo de Serrano y Vázquez (2015), entonces, más allá de discutir las fundamentaciones legales y la jurisprudencia existente, es delinear una serie de recomendaciones de política pública para materializar las obligaciones adquiridas por las instituciones del Estado frente a los derechos humanos.

Partiendo del entendimiento de que unas veces es necesaria la abstención del Estado y que, en otras ocasiones, se requieren acciones concretas, se han propuesto una serie de pasos para la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos. En su trabajo Serrano y Vázquez (2015), resaltan el concepto de “desempaquetar” de los derechos humanos, o “desenrolle”, que hace imperativo identificar los subderechos que cada derecho humano engloba, así como el entendimiento de su alineación con las obligaciones internacionales que el Estado ha contraído para hacerlos efectivos. Incluso la CIDH (2018, p. 48) ha señalado que “los Estados tienen la obligación no sólo de adoptar medidas, a partir de la formulación e implementación de políticas públicas, cuando se identifica una situación de vulneración de derechos, sino que también deben actuar para evitar que dichas situaciones se produzcan”.

De tal forma, su propuesta de análisis de política pública parte de un marco analítico de desempaque de derechos humanos. Una ventaja de esta herramienta metodológica es que permite visualizar la realización y exigibilidad como fin y medio para hacer tangibles las obligaciones en la materia. Su propósito es guiar la identificación de los componentes que conforman un derecho y que son útiles para analizar una política pública, así como para hacer diagnósticos y detectar en qué medida su operación no logra concretarse.

El aporte del desempaque de derechos es una herramienta viable para las personas analistas de políticas, ya que su metodología es de utilidad en contextos en los que los marcos de derechos se amplían y se renuevan progresivamente debido a factores políticos, económicos y sociales. El desempaque de derechos que proponen se desarrolla en cuatro pasos.

El primer paso indica que se deben desagregar los subderechos que componen el derecho que se va a analizar, destacando que, aunque los subderechos pueden estar bien delimitados en los tratados, muchas veces son el resultado de la adaptación de los cuerpos jurídicos, por lo que su definición debe ser flexible, adaptable y determinada de acuerdo con los objetivos que se busquen con el análisis de políticas públicas.

El segundo paso se trata de identificar las obligaciones generales, obligaciones institucionales y las que se derivan de los principios de aplicación por cada subderecho que se ha desagregado. La contextualización es esencial, pues se trata de desplazar los mandatos establecidos en los principios y reglas a acciones concretas durante su implementación. Dos preguntas que deben plantearse en esta etapa son: ¿quiénes serán sujeto de estos derechos? y ¿cómo deben materializarse estos derechos?

Con el tercer paso se busca identificar las características esenciales que posibilitan o impiden el disfrute de los derechos. Aquí, se vuelve esencial analizar los diseños institucionales que dan cauce al desarrollo del derecho, así como los instrumentos jurídicos que dan las pautas específicas necesarias para llegar a la

implementación, ese vínculo que interesa en esta guía técnica. En este tercer paso, la asignación de recursos presupuestales entra en juego y va de la mano con las recomendaciones emitidas por un número importante de literatura que sostiene que sólo con la máxima disponibilidad de recursos se puedan llevar a cabo los programas y políticas que son deseables.



Figura 1. Esquema del modelo de desempaque de derechos humanos. Tomado de la presentación desarrollada por el Dr. Daniel Vázquez, el 24 de septiembre de 2015, sobre La perspectiva de derechos humanos en políticas pública, que permite esquematizar el proceso que se propone desde el modelo de desempaque de derechos humanos, para el desarrollo de políticas públicas.

El cuarto paso, consiste en valorar los principios que rigen la aplicación. En esta etapa del modelo, las personas analistas de políticas públicas deben observar que los derechos humanos se ejerzan con medidas de no discriminación, progresividad y no regresividad como indicadores que miden la aplicación de las obligaciones del Estado. Esto implica que hay prestar atención que el disfrute de un derecho no excluya a nadie por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión ni ubicación geográfica (ACNUDH, 2010). La progresividad y no regresividad marcan la pauta para ver el fortalecimiento de los derechos atendidos sobre una base mínima y gradual, en donde un derecho concedido no debe sufrir retrocesos.

A nivel nacional, la Secretaría de Gobernación (2010) ha hecho aportes importantes a la hechura de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos a partir de la elaboración del Manual y Protocolo para la elaboración de políticas públicas de Derechos Humanos conforme a los nuevos Principios Constitucionales y su Protocolo, para que las personas servidoras públicas

comprendan los alcances de la reforma constitucional de 2011 en la materia. En ese documento se refuerzan las discusiones encontradas en la literatura en torno al vínculo que hace posible que los mandatos constitucionales conduzcan al desarrollo de procesos, cambios administrativos, organizaciones, políticas públicas y presupuestos que contemplen los estándares de derechos humanos como eje transversal, logrando que las decisiones públicas tiendan a cerrar las brechas existentes entre los deberes del Estado y la realización de los derechos humanos.

El documento mencionado en el párrafo anterior, recomienda que las acciones de gobierno con enfoque de derechos humanos se vean reflejadas en la asignación de presupuestos, tal como lo establece el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) que, en su artículo dos, párrafo 1, establece lo siguiente: “cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Con el presupuesto alineado a los objetivos de derechos humanos, indica la Secretaría de Gobernación, las personas que diseñan las políticas públicas deben identificar el problema público de derechos humanos que desean atender, determinar a las personas, grupos o colectivos destinatarios de la política pública, establecer las estrategias con estándares claros en la materia para atender el problema y contar con mecanismos de evaluación, en donde deberá incorporarse la medición de disponibilidad y calidad.

La evaluación, por otra parte, debe optar por la medición a partir de indicadores, preferentemente cuantitativos, que permitan medir la relación existente entre los objetivos específicos y la realidad que generan. Una vez que se define qué componente de la política pública se va a evaluar, los indicadores pueden ser de estructura (intención), proceso (actividades) o resultado. Los indicadores

estructurales miden el grado de adopción de instrumentos internacionales y si los diseños institucionales facilitan la realización del derecho humano previamente desapacado en sus subderechos. Los indicadores de proceso, por su parte, evalúan si los procedimientos o acciones en curso son los adecuados para tener un impacto positivo en la garantía y promoción de los derechos humanos. Los indicadores de resultado miden el efecto que una intervención en curso tiene sobre los individuos, grupos y colectivos destinatarios.

El análisis del cumplimiento de metas y objetivos de las políticas públicas debe ir acompañado del análisis del presupuesto, que debe responder y hacer frente a las cuestiones estructurales que limitan el avance de los derechos humanos. El presupuesto que pone a las políticas en operación debe ser asignado, ejecutado y supervisado con los principios de máxima disponibilidad y progresividad para poder hacer frente a los problemas más comunes en México y, en general en América Latina. Dichos problemas más visibles son las brechas de desigualdad, fallas de mercado que limitan el acceso y la inversión insuficiente para el cumplimiento de los DESCA (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2018).

En 2018, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) elaboró unos lineamientos de operación para contribuir con asistencia técnica en el proceso de políticas públicas en los Estados miembros. El valor agregado de dicho documento es que se formularon con la sistematización de las mejores prácticas que orientan la acción estatal y hacen operable la garantía y promoción de derechos humanos a través de la elaboración, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas para hacer frente a diversos contextos económicos, sociales, culturales y ambientales. Asimismo, ahí se proponen cursos de acción basados en la evidencia generada entre los miembros de Organización de los Estados Americanos a partir de estándares, decisiones, interpretaciones y sentencias emitidas por el Sistema Interamericano.

Uno de los objetivos de la CIDH, plasmados en los lineamientos, es contribuir en el fortalecimiento de la capacidad institucional para instrumentar los estándares interamericanos que ameritan la intervención del Estado. El trabajo supone que

la orientación y asistencia técnica ayudarán a generar una transformación institucional y estructural para prevenir violaciones, por acción u omisión, de la dignidad humana de las personas, grupos y colectivos.

El documento de la CIDH agrega que los derechos humanos deben atenderse de manera transversal, mediante el involucramiento de varias instituciones, cumpliendo cada una con uno o más de los objetivos planteados. Es por ello por lo que sugiere la coordinación horizontal y vertical, en tal sentido que los esfuerzos fortalezcan y complementen los programas, a la vez que detecten posibles duplicidades.

Los trabajos aquí revisados coinciden en que sólo se producen resultados tangibles al alinear las acciones, políticas públicas y el entramado institucional a las reglas y principios dictados por convenciones, tratados y recomendaciones, así como a lo adoptado en las constituciones a partir de la jurisprudencia en la materia. La CIDH (2018) propone mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Esos mecanismos metodológicos son indicadores construidos a partir del Protocolo de San Salvador, con los que se propone medir el nivel de cumplimiento de los Estados en cuanto a los derechos del Sistema Interamericano, así como el impacto obtenido cuando una intervención tiene lugar (CNDH, 2016).

La CIDH discute, al igual que Serrano y Vázquez (2015), que, en el análisis de políticas públicas, primero se habrá de definir los derechos que se van a proteger, luego determinar los grupos que requieren atención y dimensionar el problema. En la ejecución, será necesario asegurar que la oferta de servicios y recursos sean accesibles, adaptables y de calidad; también es necesario observar que las políticas públicas permitan el acceso a la información y la rendición de cuentas. Más importante, en la implementación se deben dimensionar y evaluar los mecanismos de coordinación y cooperación de manera vertical (diferentes niveles de gobierno) y horizontal (instituciones).

Es así como en este apartado, se desarrolló una revisión de la literatura y metodologías existentes para establecer un modelo que guie las acciones,

políticas y programas a cargo de personas tomadoras de decisión para la materialización de políticas públicas desde el enfoque basado en derechos humanos. Con esta guía, se pretende aportar un insumo útil y adaptado al contexto mexicano con el potencial de brindar asistencia técnica para la vinculación efectiva de los principios y reglas con las directrices que, alineados y complementados, han de generar las condiciones para el goce y disfrute de los derechos humanos.

III. Marco Conceptual

El despliegue de políticas públicas desde el enfoque basado en derechos humanos requiere que las personas que las formulan implementan y evalúan, tengan la capacidad de articular sus esfuerzos dentro de un universo que pone en el centro de su trabajo el cumplimiento de derechos humanos de los que gozan todas las personas sin distinción alguna.

Es decir, implica encauzar el conocimiento de las personas hacedoras de políticas públicas, desde un universo que comprende no solo los procesos lógicos o metodológicos propios de dichas políticas, sino también un marco teórico-jurídico del que se desprenden tanto alcances de los derechos como postulados éticos. Para dimensionar qué implica esto en términos prácticos, se desarrollará un análisis sobre cómo coadyuvan las políticas públicas en el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos; cuáles son las consideraciones imprescindibles para que las políticas avancen en el cumplimiento de estos derechos en un momento y un lugar específico; los conceptos teóricos básicos, así como los criterios operacionales que han de prevalecer durante el desarrollo de las políticas públicas.

El tener mayor claridad alrededor de estos aspectos permitirá cimentar puentes entre los derechos humanos, reconocidos en múltiples instrumentos jurídicos, con las herramientas para su operacionalización; además de visualizar que las políticas públicas son uno de los mecanismos para lograr la efectiva aplicación práctica de los estándares de protección, respeto, garantía y promoción de los derechos humanos.

III.I Las obligaciones estatales frente a los derechos humanos

Partiendo de lo estipulado en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se identifican cuatro obligaciones del Estado con respecto a los derechos humanos: respetar, proteger, garantizar y promover. De manera general se destaca que respetar los derechos humanos se asocia con un cumplimiento inmediatamente exigible, ya que requiere eliminar toda práctica

o mecanismo estatal que vulnere, o en su defecto, impida los derechos humanos (Serrano & Vázquez, 2015). Protegerlos implica el despliegue de acciones para impedir su vulneración desde otras fuentes, mientras que garantizarlos conlleva el esfuerzo activo de crear las condiciones para su ejercicio. A estas obligaciones se suma la de promover que requiere la creación de canales para que la población tenga mayor conocimiento sobre sus derechos y los medios para hacerles valer. De igual manera que, mediante la sensibilización social, se logre posicionar a los derechos humanos como un bien valorado. (Salazar, Caballero, & Vázquez, 2014)

No obstante, cuando se habla de las obligaciones con las que cumple un Estado, de antemano, se asumen ciertas características de su estructura. Destaca lo mencionado por Pedro Nikken (2014) cuando recuerda que el pleno ejercicio de los derechos humanos se vincula con organizaciones político-administrativas, democráticas, en las que existe la autodeterminación de los derechos y dónde prevalece el Estado de derecho.

En el caso mexicano, es indispensable tomar en cuenta que el nexo entre el espectro de cobertura internacional y el aparato nacional se encuentra enunciado en la propia Carta Magna. En su primer artículo se denotan, además de las obligaciones del Estado con respecto a los derechos humanos, los principios bajo los cuáles se harán cumplir dichas obligaciones. Asimismo, gracias a la reforma de 2011, el reconocimiento expreso de que los derechos humanos a garantizarse en el país serán también los que se ubiquen en tratados internacionales de los que México sea parte.

Lo anterior implica que las obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos por parte del Estado mexicano son objetivos que demandan que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, reconozcan que su trabajo se vincula con un ordenamiento supranacional al momento de velar por los derechos humanos. Ordenamiento que se encuentra en permanente evolución.

Las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en territorio nacional están delimitadas tanto por el Sistema Universal de Derechos Humanos como por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Lo que posiciona a instrumentos como la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) o la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) como fuentes de derecho. De igual manera, a instrumentos como los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como criterios orientadores (Hitters, 2008).

Consecuentemente, implica que las personas responsables de las políticas públicas vean estas obligaciones como el eje rector de su trabajo y el andamiaje jurídico como la perspectiva para su actuación. Ello si se pretenden desplegar efectivas políticas públicas que coadyuven en el cumplimiento de los derechos humanos en el contexto mexicano, atendiendo, con base en el alcance y contenido de los derechos vislumbrados en la normatividad, problemáticas específicas.

III.II Características y elementos esenciales de los derechos humanos

Los derechos humanos se rigen bajo los principios de universalidad, indivisibilidad, progresividad e interdependencia, características constitutivas de los mismos. Se vuelve oportuno problematizar estos conceptos si lo que se busca es determinar “cómo” se pueden salvaguardar los derechos humanos desde el ámbito de las políticas públicas. Por “problematizar” se entenderá analizarles desde una óptica amplia que permita vincularlos con situaciones particulares. Considerar, por ejemplo, que al acotar las políticas públicas a contextos específicos no se debe simplemente omitir el principio de universalidad, sino construirlo desde diálogos interculturales. (Serrano & Vázquez, 2015)

Para realizar este ejercicio, resulta oportuno ahondar en el contenido mismo de los conceptos. Destacando que la universalidad implica que todo derecho que sea reconocido como humano no habrá de restringirse a persona alguna a razón de su sexo, edad, nacionalidad, identificación étnica u otro rasgo político o social.

Lo cual, a su vez, solo puede conseguirse desde los principios de igualdad y no discriminación. La interdependencia conlleva comprender los derechos no como nodos aislados sino como elementos propios de un sistema integrado. Un sistema vivo en el que no se puede incidir sin considerar todas sus partes, independientemente si éstas son representadas por derechos civiles, sociales, culturales, políticos, económicos o ambientales. La indivisibilidad implica que no es posible separar un derecho de otro (no solo en el plano epistemológico sino también en el práctico). Principio del que deriva que todos y cada uno de los derechos son igual de importantes en tanto conforman unidades dentro del sistema ya mencionado. (CNDH, 2016)

A estos principios se suma el de progresividad, que determina que existen derechos cuyo goce pleno requiere acciones en el corto, mediano y largo plazo. Situación que conlleva esfuerzos permanentes y crecientes por parte de las autoridades del Estado. Asimismo, este principio guarda una estrecha relación con que no es concebible la marcha atrás en el goce de ningún derecho. Por lo que, como quizás resulte evidente, al incorporar estas características a los procesos de políticas públicas, las personas que las desarrollan se enfrentan a una serie de retos adicionales.

Aunado a lo anterior, las acciones para garantizar los derechos humanos deben considerarse desde las ópticas de disponibilidad, adaptabilidad, calidad y accesibilidad. Es decir, que existan los medios, físicos, institucionales y legales, para que todas las personas y colectivos puedan gozar de los derechos, de forma apropiada y suficiente.

En ese sentido, también cobran relevancia dos conceptos adicionales: la exigibilidad y la exigibilidad judicial, o justiciabilidad. La primera se vincula con la presencia de mecanismos, institucionales, administrativos y sociales, para hacer valer los derechos. Mientras que la segunda atañe específicamente a los mecanismos jurídicos, tanto nacionales como internacionales, entre los que destacan herramientas como el amparo, las acciones de inconstitucionalidad o las acciones colectivas.

Hablar de exigibilidad y justiciabilidad permite ahondar en el “cómo” de las políticas públicas desde el enfoque de derechos ya que estos conceptos pueden fungir como criterios catalizadores, debido a que involucra hablar de la necesidad de un trabajo “activo” del Estado para garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como los civiles y políticos.

III.III Criterios de operación

Entendiendo a las políticas públicas como herramientas para impulsar el bienestar de las personas, es necesario que se construyan desde el reconocimiento de ciertos hechos. De entre estos, destaca que no todas las personas enfrentamos las mismas dificultades para hacer valer nuestros derechos humanos, pues existen rezagos históricos, latentes en dinámicas diversas, que repercuten en la forma en que cada quien ejerce sus derechos siendo estos afectados por razones étnicas, sociales o de género, entre muchas otras. (Forero-Salcedo, 2018)

Con esto en consideración, cobra relevancia la adopción del enfoque diferencial que debe concebirse tanto como método de análisis como guía para la acción, en virtud de que identifica que un paso fundamental, en el trabajo de quienes detentan el poder público, es reconocer las diferencias preexistentes en condiciones de vida de las personas.

El enfoque diferencial supone un nexo relevante entre las políticas públicas y los derechos humanos, siendo un criterio orientador, que a su vez se expresa en enfoques como el de género o étnico, y que reconoce que los mismos hechos no afectan de la misma forma a diferentes personas, situación que requiere establecer mecanismos para que el goce de los derechos sea extendido sin distinción alguna.

Es imperativo para el enfoque diferencial acortar brechas que, de persistir, vulneran el goce de derechos de personas y colectivos particulares. En ese sentido, se incorpora también el concepto de interseccionalidad, concepción emanada del trabajo de mujeres feministas que implica entender las

vulneraciones a los derechos humanos como el producto de una serie de intersecciones entre condiciones de una persona. Es decir, requiere comprender que la interacción de rasgos étnicos, etarios, de género o socioeconómicos de una persona pueden vulnerar su posición dentro de los sistemas de reconocimiento y exigibilidad de sus derechos.

Estas intersecciones no se vislumbran como una “sumatoria” de condiciones de vulnerabilidad aisladas, sino como una composición única que requiere la atención de autoridades específicas. Ante esto, el enfoque diferencial y la perspectiva interseccional fortalecen la premisa de que las diferencias en el goce de derechos no se exponen una junto a la otra como sumatoria. Por el contrario, involucra comprender que las diferencias entre las personas pueden repercutir en el goce de derechos y, por lo tanto, han de verse de forma integral para su atención.

En el plano de las políticas públicas esto requiere que la atención de los derechos humanos de colectivos y personas en situación de vulnerabilidad no se haga únicamente desde esfuerzos sectoriales, ya que es necesario desarrollar políticas que integren mecanismos desde los cuáles se protejan, respeten y garanticen los derechos humanos de todas las personas.

IV. Prácticas y Retos

Como se ha señalado, existen importantes contribuciones metodológicas orientadas a concretar el desarrollo de políticas públicas desde el enfoque basado en derechos humanos. Sin embargo, estas se enfrentan a múltiples retos derivados de cuestiones técnicas y políticas, siendo por ello imprescindible que en el presente trabajo se reconozcan las dificultades al procurar articular la teoría con la práctica.

A continuación, se presentan elementos que buscan visibilizar cuál es la realidad de las políticas públicas en relación con el enfoque basado en derechos humanos. Para ello, se incorporan insumos provenientes de diferentes fuentes y que ofrecen distintas perspectivas de análisis. En primer lugar, se plantean las tendencias institucionales entre los países del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y su efecto en la salvaguarda de los derechos humanos.

En segunda instancia, se exponen los principales problemas identificados y que han de solucionar las personas encargadas de la formulación de las políticas públicas, al incorporar el enfoque basado en derechos humanos, teniendo como base los resultados de un conjunto de cuestionarios que fueron respondidos por autoridades legislativas y ejecutivas, así como por representantes de organismos multilaterales o de la sociedad civil, y la vinculación de dichos resultados con los retos que se plantean desde la Agenda 2030.

IV.I Tendencias institucionales: logros y rezagos

Con el fin de crear el entramado institucional que derive en una mejor protección de los derechos humanos, el grueso de los países que conforman el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) cuenta con organismos específicos en la materia. Destaca que, de las 25 naciones que han ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), 22 disponen de una *Ombudsperson*, Defensoría, o Comisión de los Derechos Humanos. Instituciones que están orientadas, muchas de las veces con base en facultades

no jurisdiccionales, a vincular con el plano nacional los principios y estándares que emanan del SIDH.

Asimismo, más de la mitad de estos 25 países han creado una dependencia ejecutora de política pública específicamente entendida desde los principios de los derechos humanos. Es decir, dependencias como el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en Chile y Argentina, la Subsecretaría de Derechos Humanos, Migración y Población en México o el Ministerio de la Mujer, Familia y Derechos Humanos en Brasil.

A lo cual se ha de añadir que, como se sugiere constantemente desde múltiples informes de la CIDH, el grueso de los países del Sistema se encarga de articular una política o programa nacional en derechos humanos. Estos varían en su periodicidad, siendo que existen directrices que se renuevan cada par de años y otros que aspiran a tener una duración mucho mayor, como el Plan Nacional de Responsabilidad Social y Derechos Humanos de Panamá, en vigor desde 2020 hasta 2030, o el Plan de Acción Nacional en Derechos Humanos de Guatemala, que fungió como directriz en el país centroamericano entre 2007 y 2017.

País	Programa Nacional de Derechos Humanos	Institución Encargada de la Política Pública de Derechos Humanos	Ombudsperson, Procuradurías y Defensorías de Derechos Humanos
Argentina	Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (2017-2020)	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina
Barbados	No localizado	Prime Minister's Office, Minister of National Security and Civil Service	Office of the Ombudsman
Bolivia	Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos (2014-2018)	Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales	Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia
Brasil	Programa Nacional de Derechos Humanos (Tercer programa desde 2009)	Ministerio de la Mujer, Familia y Derechos Humanos	Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
Chile	Plan Nacional de Derechos Humanos (2018-2021)	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile

País	Programa Nacional de Derechos Humanos	Institución Encargada de la Política Pública de Derechos Humanos	Ombudsperson, Procuradurías y Defensorías de Derechos Humanos
Colombia	Plan Nacional de Acción de Empresa y Derechos Humanos (2020-2022)	Consejería Presidencial para los Derechos Humanos	Defensoría del Pueblo de la República de Colombia
Costa Rica	No localizado	No localizado	Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica
Dominica	No localizado	No localizado	No localizado
Ecuador	Plan de Acción Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos (2020)	Secretaría Técnica Planifica Ecuador	Defensoría del Pueblo de Ecuador
El Salvador	No localizado	No localizado	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
Granada	No localizado	No localizado	Office of the Ombudsman
Guatemala	Plan de Acción Nacional en Derechos Humanos (2007-2017)	Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos	Procuraduría de los Derechos Humanos de la República de Guatemala
Haití	No localizado	No localizado	No localizado
Honduras	Primera política pública en Derechos Humanos y Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (2013-2022)	Secretaría de Estado en los Despachos de Justicia y Derechos Humanos	Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la República de Honduras
Jamaica	No localizado	No localizado	The Office of the Political Ombudsman's
México	Programa Nacional de Derechos Humanos (2020-2024)	Secretaría de Gobernación: Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Nicaragua	No localizado	No localizado	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
Panamá	Plan Nacional de Responsabilidad Social y Derechos Humanos (2020-2030)	Ministerio de Economía y Finanzas	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

País	Programa Nacional de Derechos Humanos	Institución Encargada de la Política Pública de Derechos Humanos	Ombudsperson, Procuradurías y Defensorías de Derechos Humanos
Paraguay	Plan Nacional de Derechos Humanos (2013)	Ministerio de Justicia: Dirección General de Derechos Humanos	Defensoría del Pueblo
Perú	Plan Nacional de Derechos Humanos (2018-2021)	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Defensoría del Pueblo
República Dominicana	Plan Nacional de Derechos Humanos (2018-2022)	Ministerio de Relaciones Exteriores: Comisión interinstitucional de Derechos Humanos	Defensoría del Pueblo
Suriname	No localizado	No localizado	No localizado
Trinidad y Tobago	No localizado	No localizado	The Ombudsman's Office
Uruguay	Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos del ciclo de compromisos (2019-2020)	Secretaría de Derechos Humanos, Presidencia	Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo
Venezuela	Plan Nacional de Derechos Humanos (2016-2019)	Consejo Nacional de Derechos Humanos	Defensoría del Pueblo

Esquema 2. Infraestructura Institucional de los países parte del SIDH, respecto a defensorías o instituciones nacionales de derechos humanos, así como a programas específicos en la materia.

Resulta oportuno preguntarse si esta infraestructura institucional es condición no sólo necesaria sino suficiente para consolidar una cultura de respeto y protección a los derechos humanos. O, de forma más específica, si se traduce en la efectiva formulación de políticas públicas desde el enfoque basado en derechos humanos.

Los apuntes de *Human Rights Watch (HRW)* valoran la situación que guardan los derechos humanos en las diversas naciones del mundo y emite señalamientos puntuales con respecto a cada latitud, lo cual ha permitido visualizar que, en las grandes naciones latinoamericanas, como México, Argentina o Brasil, persisten retos con respecto a los derechos humanos que

involucran a las fuerzas de seguridad, los sistemas penitenciarios y en general el ejercicio del poder público.

Asimismo, en su último reporte anual, condena las violaciones a derechos humanos en países centroamericanos a causa de la acción u omisión de las autoridades. En casos como el de El Salvador o Venezuela esto se vincula con la concentración de facultades en el poder Ejecutivo que derivan en el ejercicio discrecional y con impunidad del aparato público.

A los señalamientos emitidos por HRW, se suman los de Amnistía Internacional al hacer la valoración regional de retos en materia de derechos humanos en América Latina. Al respecto destaca que, si bien existen excepciones entre países y situaciones más graves en una nación que otra, se puede hablar de rezagos compartidos. Como producto de desigualdades históricas y sistémicas, tanto en el reconocimiento de derechos como en el acceso a los mismos, es posible hablar de un clima de violencia generalizada hacia las mujeres y niñas, de la prevalencia de las detenciones arbitrarias o de rezagos en la protección de los derechos de colectivos como personas LGBTI o indígenas.

Todo lo anterior se expone con el objetivo de ejemplificar cómo coexisten esfuerzos en la región por generar un andamiaje desde el cual se respeten, protejan, garanticen y promuevan los derechos humanos con limitaciones para hacerlo. Sin embargo, esto se debe, como bien se señala en el informe de la CIDH (2018) sobre *Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos*, para medir los éxitos en operacionalizar los derechos humanos se deben considerar tres aspectos: estructurales, de proceso y de impacto; que en una mirada general no han sido incorporados de forma plena en los países de América Latina.

IV.II Análisis de las problemáticas actuales para la formulación de políticas públicas a partir de su vinculación con la Agenda 2030

La Agenda 2030 es un parteaguas en la comunidad internacional y en los derechos humanos. De acuerdo con los compromisos asumidos en la Declaración de Mérida (2015), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

(CNDH) impulsa y participa activamente¹ en la implementación² de los 17 objetivos con 169 metas que se vinculan a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

Los objetivos de la Agenda 2030 son transversales, por lo tanto, su cumplimiento requiere un esfuerzo de todos los actores sociales que permita contribuir al cambio de paradigma, pasando de un enfoque sobre derechos aislados a un conjunto de derechos con una visión de sostenibilidad.

Los derechos humanos requieren, además de un marco normativo armonizado, políticas públicas eficientes y eficaces que den soluciones a problemas reales, los cuales han sido analizados en la Agenda 2030. Asimismo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019) incita a todos los Estados a utilizar la Agenda 2030 como una columna vertebral para fortalecer los procesos de desarrollo.

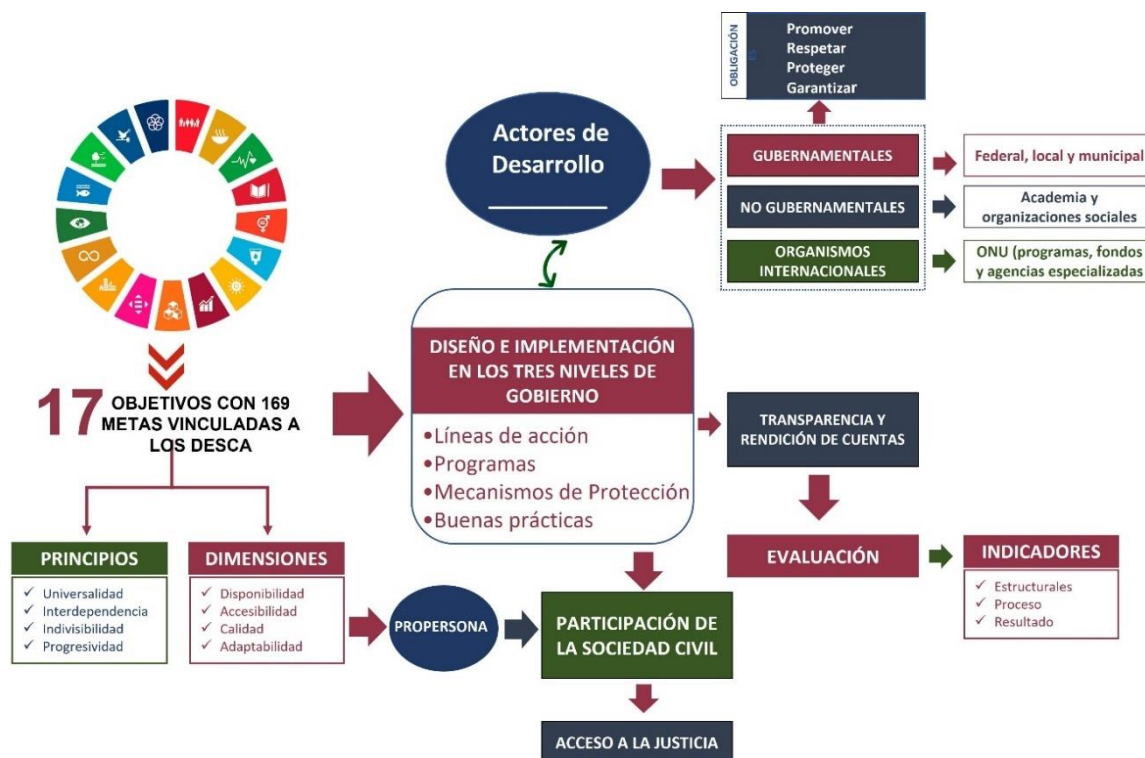
Para el desarrollo de cualquier política pública, es importante determinar los actores sociales involucrados en el proceso. Cuando se habla de compromisos internacionales, como los asumidos por México a través de la Agenda 2030, se debe tener en cuenta que la articulación y corresponsabilidad de los tres niveles de gobierno es una condición para la sugerencia, promoción e implementación de cualquier política.

Otros actores importantes son los no gubernamentales, la academia y organismos internacionales, cuya labor es vigilar la implementación de los programas orientados al ejercicio de los derechos humanos. La academia puede aportar, desde la creación de escenarios hasta la presentación de panoramas de la problemática a atender, si bien es cierto que los temas son compartidos,

¹ En 2016 la CNDH participó en el evento especial denominado “El rol de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los compromisos del Acuerdo de París sobre cambio climático”, el cual se llevó a cabo en Marrakech, Marruecos, en el marco de la 22ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. CNDH (2016) Comunicado de Prensa DGC/289/16. Recuperado el 16 de agosto de 2021, de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Comunicados/2016/Com_2016_289.pdf

² En 2015 la CNDH publicó y distribuyó el documento intitulado “Cambio climático y derechos humanos” con el propósito de sensibilizar a funcionarios públicos, el sector académico y organizaciones de la sociedad civil, así como a la población en general, respecto a la importancia de frenar el fenómeno para asegurar la dignidad humana.

también lo es que, en los países, los estados y los municipios las condiciones de desarrollo son distintas.



Esquema 3. FUENTE: Elaboración propia.

Una vez completados estos panoramas, ubicados a los actores y sus grados de responsabilidad, desde la Agenda 2030, se plantea que el diseño e implementación de las políticas públicas debe considerar en todo momento que el centro de la actuación son las personas, por lo que se hace necesario plantear indicadores sobre la calidad y eficacia de la política implementada, así como explicitar la necesidad de la transparencia y la rendición de cuentas en el propio diseño.

Para este ejercicio, es importante mencionar que la Agenda 2030 señala una atención integral pero diferenciada, por lo que cada uno de los ODS merece un mapeo particular para la ubicación de actores y la creación de panoramas.

Considerar los parámetros establecidos desde la Agenda 2030 como guía para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas, adquiere importante relevancia teniendo en cuenta que, en México, a pesar de los esfuerzos por erradicar las desigualdades, prevalece la discriminación, la exclusión social, la inseguridad, y otras formas de inequidad.

Es por lo anterior que, en esta *Guía Técnica de Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos*, se implementó una metodología en la que, mediante instrumentos de carácter cualitativo como entrevistas estructuradas destinadas a las autoridades legislativas, ejecutivas, organismos internacionales y sociedad civil, se indagó sobre los principales retos respecto al desarrollo e implementación de políticas públicas desde un enfoque basado en derechos humanos.

En las entrevistas analizadas se identificaron tres desafíos fundamentales para ser incorporados al ciclo de las políticas públicas:

1. La voluntad política de las autoridades gubernamentales.
2. La sensibilización hacia las personas sobre la necesidad de una política que dé cumplimiento al ejercicio de sus derechos, a través de información clara y accesible, y que promueva una cultura de los derechos humanos en la ciudadanía.
3. Los mecanismos para la rendición de cuentas.

Considerando estos tres elementos identificados, así como la incorporación de los compromisos adquiridos por México, a través de la Agenda 2030, la CNDH reafirma el compromiso profundo e irrestricto con la protección del acceso y goce de los derechos humanos. Por ello, continúa observando, orientando y exhortando, mediante diversas herramientas, como esta guía, en la que se incorporan todos aquellos retos definidos en el actual contexto regional y nacional, con el propósito de aportar insumos para garantizar la defensa, observancia y protección de los derechos humanos para todas las personas.

V. Fundamentos para la elaboración de Políticas Públicas con enfoque basado en Derechos Humanos

El derecho internacional de los derechos humanos establece que todos los Estados parte de un instrumento internacional tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para cumplir con lo establecido en los instrumentos que le son vinculantes, lo que involucra la expedición de normas, así como el desarrollo de prácticas que conduzcan a la efectiva observancia de los derechos humanos.

En este apartado se presentan puntos recomendatorios que emanan del Sistema Universal y del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, los cuales representan un marco de referencia que establece criterios para encaminar la actuación del Estado mexicano respecto a la formulación de políticas públicas.

Además, se abordará la importancia de la asignación de presupuesto con enfoque de DDHH, la pertinencia de retomar elementos como la participación ciudadana, la transparencia y rendición de cuentas, así como la generación de información relevante para la implementación, diseño y evaluación de políticas públicas relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos económicos, sociales y culturales.

V.I Puntos recomendatorios de los Sistemas Interamericano y Universal de Protección de Derechos Humanos para la formulación de Políticas Públicas

En su Plan Estratégico 2017-2021, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2017) estableció como uno de sus objetivos “promover la democracia, la dignidad humana, la igualdad, la justicia y las libertades fundamentales a partir de una contribución activa para el fortalecimiento de la institucionalidad y políticas públicas con enfoque de derechos humanos de los Estados (...)”. Para ello, a través del Programa de Cooperación Técnica en materia de Institucionalidad y Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos, promueve políticas públicas con enfoque de derechos humanos, a

partir de los estándares temáticos, recomendaciones, decisiones, interpretaciones y sentencias emanadas del Sistema Interamericano.

La CIDH establece que el enfoque en derechos humanos se basa, por un lado, en el reconocimiento de las personas y grupos sociales como titulares de derechos; y por el otro, en el papel del Estado como responsable de la promoción, defensa y protección de los derechos humanos.

En su documento *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, la CIDH (2018) establece los principios y elementos que los Estados deben de considerar durante el ciclo de políticas públicas para que los derechos humanos sean eje transversal de todo proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de estas, y no sean vistos solo como complemento de las mismas.

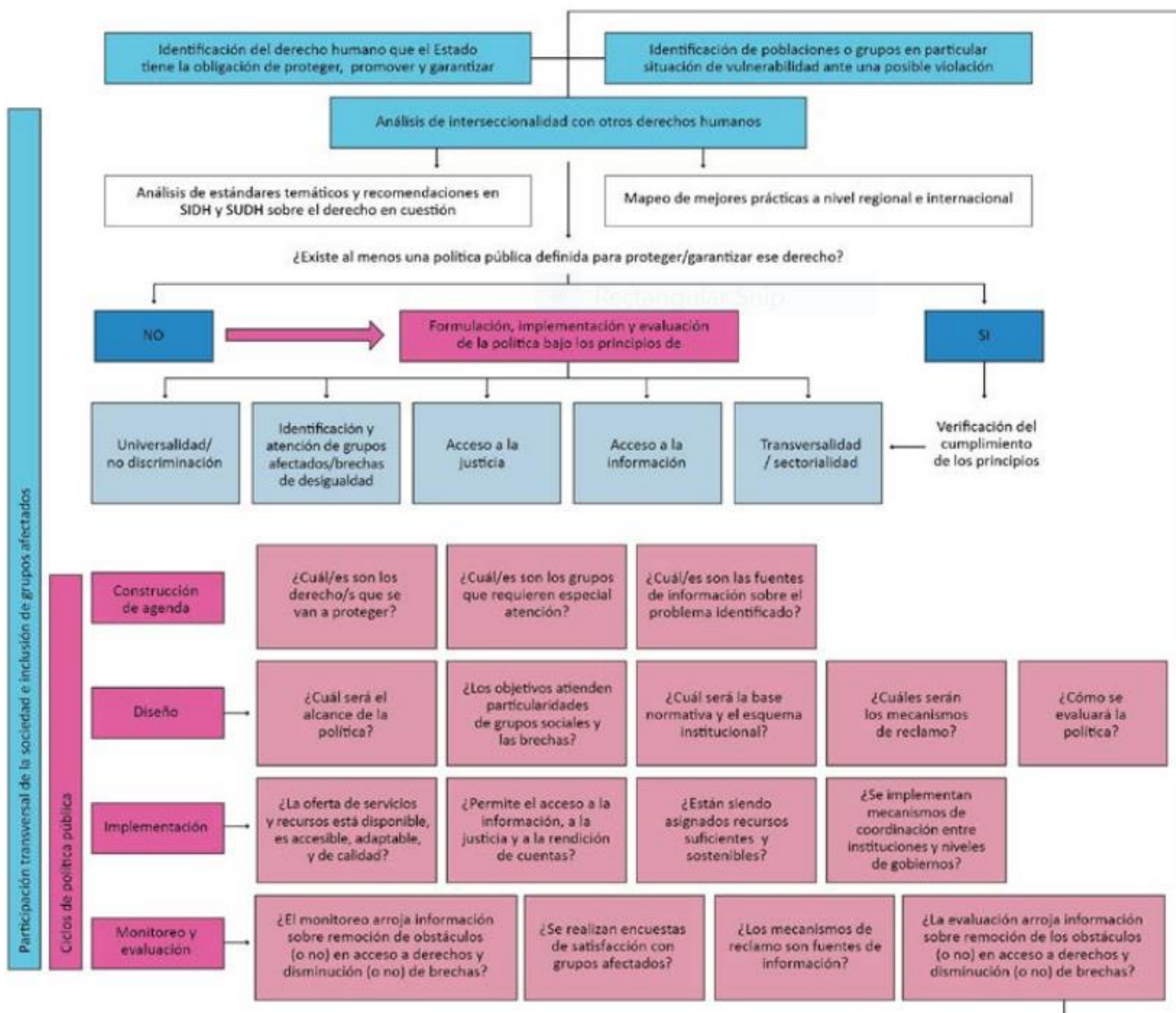
Dichos principios se basan en lo establecido en los instrumentos internacionales, y son el marco referencial para los Estados en el ciclo de políticas públicas, y son:

- El principio de igualdad y no discriminación
- La participación social
- Los mecanismos de reclamo y el acceso a la justicia
- La producción y el acceso a la información como garantía de transparencia y rendición de cuentas
- La protección prioritaria a grupos en situación de discriminación histórica
- La inclusión de la perspectiva de género y diversidad

Bajo este enfoque, la CIDH (2018, p. 47-48) define como una política pública con enfoque de derechos humanos al “conjunto de decisiones y acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa -a partir de un proceso permanente de inclusión, deliberación y participación social efectiva- con el objetivo de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, grupos y colectividades que conforman la sociedad, bajo los principios de igualdad y no discriminación, universalidad, acceso a la justicia, rendición de cuentas, transparencia, transversalidad, e intersectorialidad.”

Estos principios, deben aplicarse a lo largo del ciclo de políticas públicas, en todas sus etapas. Además, durante la implementación, monitoreo y evaluación, adicional a los principios antes mencionados, se debe de tomar en cuenta la suficiencia de recursos económicos, humanos y materiales y medios para materializar los derechos; que los medios por los cuales se materializa un derecho sean accesibles, física y económicamente, a todas las personas, sin discriminación; la adaptabilidad a distintos contextos y particularidades sociales, culturales, étnicas, económicas, entre otras, con el objetivo de cumplir el principio de igualdad sustantiva; y la aceptabilidad, suficiencia, efectividad y calidad de los mecanismos para garantizar los derechos.

Esquema de análisis de las políticas públicas a partir del aporte del SIDH.



Esquema 4. Análisis de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, tomado de Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018). Políticas públicas con enfoques de derechos humanos. Washington D.C., Estados Unidos: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2018.

En el documento mencionado con anterioridad, la CIDH enuncia los elementos mínimos que deben ser considerados por los Estados en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas, para garantizar un enfoque de derechos humanos en las mismas.

Así, en la etapa de definición de la problemática social e ingreso en la agenda la CIDH establece como elementos esenciales: la identificación del o de los derechos humanos que el Estado tiene que proteger, promover y respetar, así como de las personas sujetas de derechos, sus contextos particulares y los motivos que obstaculizan el pleno ejercicio de sus derechos; se deben identificar las posibles fuentes de información cualitativa y cuantitativa que permita la elaboración de un diagnóstico inicial sobre las brechas de desigualdad en el acceso a los derechos, que describa la situación identificada como un problema a resolver o prevenir; la priorización de las necesidades de las personas y los grupos que históricamente se han encontrado en situación de desigualdad estructural; la identificación de mecanismos de denuncia existentes y el análisis sobre el tipo de información que estos mecanismos proveen; y, la participación efectiva de las personas, grupos y actores sociales involucrados, incorporando la información, opiniones y sugerencias emanadas participación en la definición y elaboración de un diagnóstico final.

Durante el proceso de diseño de las políticas públicas, se debe definir el alcance que tendrá la política pública en cuestión en la eliminación de los impedimentos para el efectivo acceso a los derechos bajo el principio de universalidad. Esto significa que los objetivos generales y medibles de la política pública deben orientarse al efectivo ejercicio de los derechos; para ello, debe ponerse especial atención a las necesidades de los grupos identificados como prioritarios para la superación de las brechas de desigualdad.

En esta segunda etapa de diseño, también debe analizarse el esquema institucional que resulta más adecuado para la implementación y evaluación de la política pública, identificando las instituciones responsables o involucradas en la ejecución de la misma, la base normativa que le da sustento y los mecanismos de denuncia en caso de incumplimiento de la política pública, estos últimos, deben ser accesibles y difundidos entre las personas sujetas de derechos.

Durante esta etapa, el diseño de mecanismos de monitoreo y evaluación debe contemplar la inclusión de indicadores específicos sobre derechos humanos,

desagregados por sexo, edad, etnia, discapacidad, situación socioeconómica, entre otros.

Además, deben incorporarse diferentes mecanismos de participación efectiva de las personas interesadas y otros actores sociales relevantes durante la formulación de la política, y diseñarse aquellos mecanismos de participación social que se llevarán a cabo durante la etapa de implementación; además de la definición de los criterios sobre la asignación presupuestaria fundada en los principios del enfoque de derechos humanos.

En la tercera etapa, que se refiere a la implementación, la ejecución de las acciones debe realizarse bajo los principios de universalidad, igualdad y no discriminación, priorizando a las personas en situación de discriminación estructural e histórica. Los recursos dispuestos para la implementación de la política pública deben analizarse bajo los criterios de disponibilidad, calidad, accesibilidad, y adaptabilidad.

En la implementación, la participación de las personas cuyos derechos están siendo protegidos y de actores o grupos sociales relevantes, resulta indispensable para conocer su percepción sobre la implementación de la política, e incorporar sus opiniones y perspectivas en las modificaciones en el diseño de la política pública, así como en la mejora del proceso de implementación

Otro de los elementos que debe incorporarse durante el proceso de implementación, es la difusión sobre la existencia, ejecución y estado de la implementación de la política pública, así como de los mecanismos de denuncia y/o reclamo en caso de incumplimiento, además de la verificación de la utilización por parte de las personas usuarias, de estos mecanismos.

Finalmente, la realización de diagnósticos de progreso y la revisión sobre la asignación de presupuesto en términos de suficiencia y distribución, permitirá modificar o mejorar los aspectos necesarios para la eliminación de los obstáculos en el acceso a derechos de las personas sujetos de la intervención estatal.

La última etapa, de monitoreo y evaluación, debe incluir la elaboración de informes que integren información, cuantitativa y cualitativa, que brinde un panorama claro sobre la eliminación o no, de las circunstancias que obstaculizan el pleno goce de los derechos; así como aplicación de instrumentos de evaluación que permitan conocer la percepción, nivel de satisfacción y opinión de las personas sujetas de los derechos. La participación social, sumada al análisis y utilización de la información producida a través de los mecanismos de denuncia, ayudará a determinar la efectividad de la política en términos de realización de derechos y disminución de brechas de desigualdad. Por último, se debe difundir todo lo relativo a la evaluación sobre la política.

Por su parte, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2010) elaboró un manual, que brinda un modelo para la integración de la incorporación de la perspectiva de derechos humanos en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, así como en el proceso de formulación, discusión, aprobación, ejercicio y evaluación de la asignación presupuestal.

Para ello, la ACNUDH ratifica que los estándares internacionales, que establecen las obligaciones de los Estados para la protección, promoción, defensa y garantía de la dignidad humana, deben ser el marco rector para la actuación estatal en el planteamiento de estrategias, servicios, programas, y políticas públicas encaminadas a garantizar los derechos de las personas.

Desde el Sistema Universal de Protección de los derechos humanos, se resalta la importancia de incorporar el enfoque de derechos humanos en el ámbito legislativo, así como en las funciones ejecutivas del estado, es decir, las políticas públicas, programas, servicios, medidas administrativas y presupuestarias que implican dichos procesos.

La ACNUDH (2010) establece que el enfoque en derechos humanos debe incluirse de manera transversal en las políticas públicas, por dos motivos fundamentales: los alcances y metas del ejercicio público estén enfocadas en garantizar la dignidad humana y evitar violaciones a los derechos humanos; el

segundo es que los Estados cumplan con los compromisos en materia de derechos humanos, derivados de los estándares internacionales.

El primer punto para poder incorporar este enfoque de derechos en las políticas públicas es la identificación de las obligaciones internacionales provenientes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que incluye los tratados internacionales, sentencias, resoluciones, informes, observaciones generales, opiniones consultivas y demás insumos provenientes de los sistemas universales y regionales en materia de derechos humanos.

Las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y satisfacer deben ser el punto de partida para el establecimiento de la agenda pública, las medidas o acciones que se establezcan para el cumplimiento de dichas obligaciones deben cumplir con los criterios de disponibilidad; accesibilidad, calidad, adaptabilidad y aceptabilidad.

De acuerdo con ACNUDH, los principios que deben regir el actuar de los estados en el proceso de incorporación de la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas son:

- Los recursos presupuestarios deben asignarse asegurando el cumplimiento de los derechos.
- Máximo uso de recursos disponibles.
- Realización progresiva de los derechos y no retroceso.
- No discriminación e igualdad.
- El principio de transversalidad e integralidad que alude a la indivisibilidad universalidad e interdependencia de los derechos humanos.
- Transparencia y rendición de cuentas.
- Participación ciudadana.

La ACNUDH sugiere la utilización de una matriz de Marco Lógico (MML) como herramienta para dar racionalidad a las políticas públicas e integrar el enfoque de derechos. Para comenzar a construir la MML, los Estados deben identificar el marco del derecho internacional de los derechos humanos y las obligaciones y

componentes que se desprenden del mismo, para integrarlos como fines y propósitos de la política pública.

Al convertir los estándares internacionales en fines y propósitos de la MML, se logra incidir en el proceso de evaluación, los indicadores propuestos en el proceso de evaluación del diseño, implementación, resultados e impacto de la política pública responderán al cumplimiento de las distintas obligaciones y componentes por cada uno de los derechos.

Estos indicadores permitirán conocer el estado previo del derecho, en el momento inicial de implementación, los resultados obtenidos y el impacto generado, es decir, si mejoró o no, como consecuencia de la realización de la política pública, el nivel de cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos.

Además, la ACNUDH menciona los elementos que, si bien no se incorporan en la MML, son esenciales para la construcción de políticas públicas con enfoque de derechos. Estos elementos son: la coordinación y articulación entre las diversas instituciones estatales; la transversalización de una cultura de derechos humanos en la ciudadanía y las personas servidoras públicas; y el establecimiento de mecanismos de justiciabilidad.

La incorporación de la perspectiva de derechos humanos, de acuerdo con la ACNUDH, contribuye a la igualdad sustantiva, equidad, a tener resultados sostenibles en materia de desarrollo humano y democracia, a la formulación de políticas públicas transparentes que fomenten la participación de las personas, y a lograr una redistribución más adecuada de los recursos estatales.

Para lograr los objetivos y garantizar el efectivo goce de los derechos de las personas, se deben colocar los estándares internacionales en derechos humanos como eje transversal en todo el ciclo de vida de las políticas públicas; evaluar dichas políticas en el marco establecido por el Derecho Internacional en derechos humanos; adecuar la normatividad, procesos de gestión y administrativos conforme a las obligaciones y lineamientos de los estándares

internacionales; e incorporar mecanismos de participación ciudadana, como eje de la gestión pública.

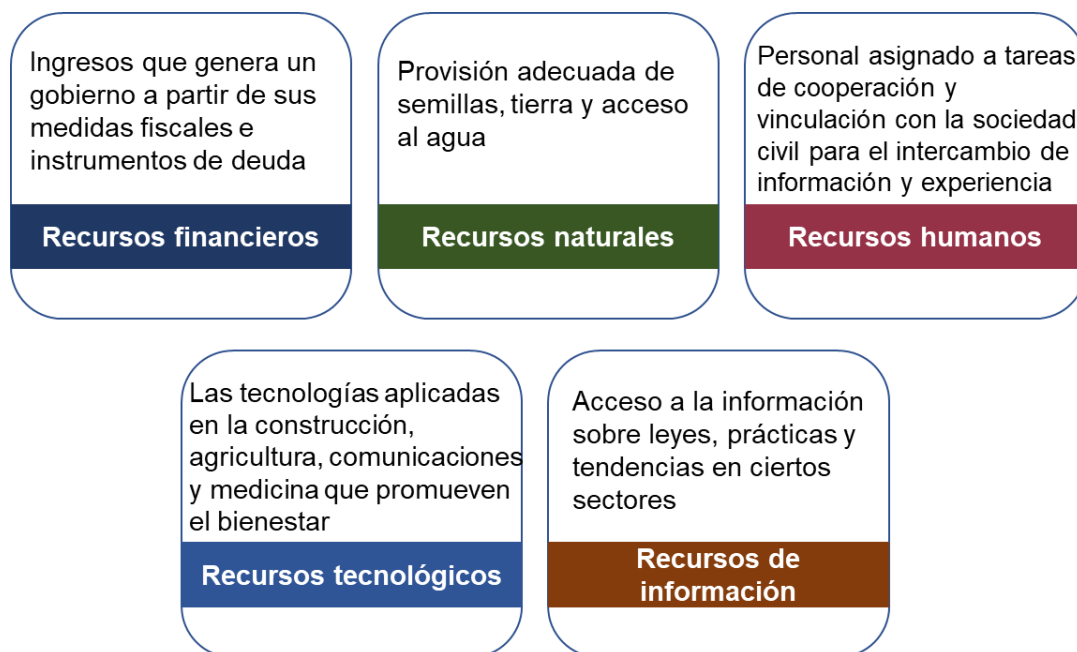
V.II Asignación del presupuesto público relacionado con los DESCAs, desde el enfoque basado en derechos humanos

Los Estados asumen obligaciones cuando ratifican tratados internacionales para el respeto, protección y garantía de los derechos humanos. Sin embargo, el carácter vinculante se vería afectado si los gobiernos no destinaran recursos para la realización de esos derechos humanos. Los Estados no pueden cumplir con las obligaciones adquiridas si no despliegan sus recursos para la consecución de los objetivos y estándares mandatados por el derecho internacional. Las políticas públicas encaminadas a garantizar un derecho humano se ven manifestadas en forma de un programa o proyecto, que conlleva la asignación del presupuesto para su realización, siendo este un elemento que permite evaluar el compromiso para garantizarlo.

El artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR por sus siglas en inglés), firmado y ratificado por México, obliga a los Estados miembros a comprometer el máximo de sus recursos disponibles para asegurar la progresividad de los derechos humanos. Así, el Estado mexicano está obligado a reducir la discrecionalidad del presupuesto, en consecuencia, tiene la obligación de implementar planes, programas y asignar presupuestos orientados al respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos.

Diversos mecanismos de cooperación reconocen la inherente relación que existe entre los presupuestos públicos y los derechos humanos para unir los puentes de la retórica y las acciones de los gobiernos. Muestra de ello han sido los esfuerzos del ICESCR y de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) de las Naciones Unidas (ONU) para promover la capacitación y asistencia técnica, que ayude a las personas tomadoras de decisiones a vincular los recursos públicos con las obligaciones estatales en materia de derechos humanos.

Para hablar de la máxima disponibilidad de recursos, Robertson (1981) propone la clasificación de los recursos en cinco categorías para orientar la planeación y gestión de programas orientados a la generación de las condiciones necesarias para el ejercicio y disfrute de los derechos humanos.



Esquema 5. Clasificación de Recursos, elaborado con información de Robertson A. (1981), The Implementation System: International Measures en L.Henkin, ed., The International Bill of Rights. New York, Columbia University Press, p. 340

En esta clasificación, por un lado, los recursos financieros se refieren a los ingresos que genera un gobierno a partir de sus medidas fiscales e instrumentos de deuda y que, potencialmente, pueden ser programados para implementar políticas con perspectiva de derechos humanos. Los recursos naturales, en ciertos contextos y regiones, pueden resultar más importantes que las transferencias monetarias, primordialmente cuando se habla de los derechos culturales y ambientales, ya que se refieren al acceso a la tierra, semillas y al agua. Los recursos humanos incluyen el trabajo remunerado y voluntario de personal del servicio público para vincularse con la sociedad civil en el intercambio de conocimientos para la operacionalización de los derechos humanos.

El acceso a recursos tecnológicos en sectores productivos juega un papel preponderante en la promoción del bienestar humano y es un elemento esencial en el cumplimiento de los DESCAs. Finalmente, el acceso a la información promueve la expansión del conocimiento de distintas personas que desarrollan alguna actividad y que requieren conocer las leyes, reglas, prácticas y tendencias en sus industrias.

Resulta entonces relevante cada uno de los recursos aquí presentados, teniendo en cuenta que, en la elaboración de políticas públicas, los recursos financieros se vuelven esenciales en la planeación estratégica y en la programación presupuestaria destinada al cumplimiento de los derechos.

La máxima disponibilidad es un principio que, en términos del Pacto Internacional, podría verse a la luz de la economía en su conjunto, al analizar la asignación presupuestaria del gobierno a cada uno de los DESCAs y, entonces, optar por comparar su proporción con respecto al presupuesto global o hacer comparaciones de lo que implica frente al gasto en otras asignaciones presupuestales como defensa, subsidios o pago de deuda (Diokno, 1999).

El cumplimiento progresivo del presupuesto en su relación con los derechos humanos implica que el gobierno debe aumentar los recursos destinados a los DESCAs en la misma proporción que el crecimiento del presupuesto destinado al gasto público. La ACNUDH (2017) sugiere que el cumplimiento de todos los derechos amerita, en diferentes grados, la acción activa del Estado y el despliegue eficiente de recursos financieros, por lo que es vital que quienes toman decisiones analicen puntualmente si los recursos asignados se vinculan con los objetivos y metas que se plantean perseguir, considerando las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Para ello, es fundamental la adecuada planeación que permita resolver los problemas públicos desde el Estado.

Las disposiciones jurídicas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obtenidas como resultado de la Reforma de Derechos Humanos de

2011, establecen como prioridad dar cumplimiento a la garantía, respeto, promoción y protección de los derechos humanos. Estas disposiciones se ven reflejadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, que define como uno de sus objetivos el pleno respeto a los derechos humanos como una guía transversal que debe permear en las acciones e instituciones de gobierno.

Las líneas generales del PND identifican las acciones que habrán de traducirse en programas con sus respectivos presupuestos para la concreción de la educación, salud, alimentación, derechos de las mujeres, la niñez, personas mayores, personas con discapacidad, así como grupos, comunidades y personas indígenas. Los objetivos, líneas de acción y estrategias buscan la atención de las demandas sociales que velan por los derechos humanos.

El cumplimiento de los DESCAs, desde el PND, es atendido mediante una estructura programática orientada a mejorar las condiciones de vida. Los derechos sociales, en lo general, son atendidos mediante programas que cuentan con reglas de operación para garantizar, de forma focalizada y universal, el acceso a la salud, educación, vivienda, alimentación, seguridad social y el bienestar de diversos grupos sociales. No obstante, estudios realizados desde la CNDH (2016) han detectado que la definición de programas presupuestarios, si bien puede generar mecanismos que permitan impulsar el cumplimiento de la obligación de garantizar algunos los derechos humanos, este no es el enfoque principal en el proceso presupuestario en México.

Por lo anterior, se considera esencial que, para el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos, quienes intervienen en el análisis de políticas públicas y en su diseño, tengan en consideración que la planeación, la programación presupuestaria y ejecución del gasto público deben responder al cumplimiento de las obligaciones estatales en torno a los derechos humanos.

Los programas presupuestarios que instrumentan los DESCAs deben cumplir con estándares internacionales, antes de determinar la proporción del presupuesto asignado con respecto al Producto Interno Bruto y del Presupuesto de Egresos

de la Federación. Por ello, se proponen los siguientes aspectos a considerar para el desarrollo del presupuesto con enfoque basado en derechos humanos:

1. Orientar la asignación del presupuesto para las políticas o programas que instrumentan los derechos, hacia el cumplimiento de los estándares internacionales, establecidos desde el derecho internacional de los derechos humanos.
2. Determinar las asignaciones presupuestales para la operacionalización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de manera que cumplan con las proporciones de gasto propuestas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
3. Las asignaciones presupuestales para el desarrollo social deben representar por lo menos el 20% del Presupuesto de Egresos de la Federación o el 5% del Producto Interno Bruto.
4. Determinar una estructura presupuestaria con información desagregada, que permita identificar la distribución de recursos bajo principios de: máximo uso de recursos disponibles, progresividad, igualdad y no discriminación, transversalidad e integralidad, participación, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.
5. Establecer mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan analizar el cumplimiento de las metas relativas al presupuesto, así como el impacto de ese nivel de cumplimiento sobre la efectiva protección de los derechos humanos.
6. Comparar la proporción del monto asignado a los DESCAs, con respecto al Producto Interno Bruto y el gasto público, en comparación con otros países con similitudes socioeconómicas.

Esquema 6. Consideraciones para elaboración de un presupuesto elaborado con información de Diokno, M. (1999). A Rights-Based Approach Towards Budget Analysis. Ciudad Quezon, Filipinas: International Human Rights Internship Program.

Lo anterior requiere dimensionar que la dignidad humana debe ser garantizada, considerando niveles mínimos de bienestar y con base en ello, se asegure el

máximo de los recursos disponibles, bajo los principios de progresividad y no regresividad, lo cual implica que las decisiones sobre el presupuesto asignado a las políticas públicas, establezcan como ejes la disminución de las brechas de desigualdad, la priorización de los grupos históricamente discriminados, así como la remoción de obstáculos para la realización de los derechos.

V.III La Participación, la Rendición de cuentas, los Sistemas de recopilación y análisis de información y la Transparencia desde el enfoque basado en derechos humanos

Para el desarrollo de políticas públicas con enfoque basado en derechos que permita impulsar el pleno cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, es preciso considerar cuatro elementos establecidos como primordiales, desde organismos internacionales de derechos humanos como la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas (ACNUDH), y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): la participación, la rendición de cuentas, los sistemas de recopilación y análisis de información y la transparencia, entendidos como un marco de referencia que pueden darle sustento y orientación al cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano.

Si bien la desigualdad y la exclusión se encuentran presentes como una realidad tangible en nuestra sociedad, hay un acuerdo en torno a que únicamente pueden ser superadas mediante políticas públicas integrales e inclusivas que transfieran poder a las comunidades y fomenten la participación ciudadana y la intervención de los particulares en actividades públicas en determinados intereses sociales, entendida como la intervención en la toma de decisiones (Rodríguez & Josh, 2007).

En el ámbito internacional, existe consenso en torno a la necesidad de dejar atrás los modelos burocráticos y asistencialistas de organización de las políticas públicas que excluían la participación, ya que esta garantiza la distribución de manera más equitativa del poder político, que es fundamental como mecanismo

base para el empoderamiento social y el fortalecimiento de la institucionalidad pública.

La participación es un derecho político reconocido en el artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y deberes del Hombre y en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³. La participación de la sociedad puede derivar en la formulación de mejores propuestas, ya que se reflejan de manera más consistente las necesidades y preocupaciones de las personas interesadas dando la oportunidad de formar parte en las decisiones, así como recoger y valorar sus propuestas.

Por su parte, la rendición de cuentas garantiza la responsabilidad de los Estados, a través de la capacidad de producción de información, así como de la garantía de su difusión y el acceso a la misma por parte de la sociedad. Sin embargo, su efectiva realización requiere de sistemas de monitoreo y evaluación que den cuenta de los avances y retrocesos en materia de derechos humanos, por lo que la obligación del Estado de producir y difundir información pública se transforma en un elemento esencial para que la población pueda fiscalizar el accionar estatal en la formulación y gestión de políticas públicas y su capacidad de garantizar el ejercicio y disfrute de los derechos, incluyendo aquellas decisiones en materia de asignaciones presupuestales.

En ese sentido, los sistemas de recopilación y análisis de información adquieren importancia, ya que son las acciones orientadas a la generación de la información a través de la revisión de canales que permiten monitorear, de forma oportuna y transparente, las acciones gubernamentales, informar a la

³ OEA, Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Artículo XX. Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 23. Derechos Políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

ciudadanía, identificar y evaluar el aporte realizado. Son importantes porque permiten identificar si existen o no aspectos como la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, calidad, participación y sostenibilidad de la gestión gubernamental en materia de promoción, protección y defensa de los derechos humanos.

Se requiere esencialmente que el Estado adopte medidas en cuanto a la producción de información estadística oficial desagregada, no sólo para conocer la efectividad de las políticas y definir criterios de distribución presupuestaria, sino también para visibilizar a los grupos sociales postergados en el ejercicio de sus derechos (Abramovich, 2006).

Es de vital importancia avanzar hacia la producción y uso de información para diagnosticar realidades, diseñar políticas públicas, así como evaluar su impacto real, con el propósito de generar mecanismos de alerta y seguimiento con los cuales se fomente la práctica de la exigibilidad de los derechos. La información es un elemento clave para la toma de decisiones como proceso colectivo o participativo, cuyo objetivo particular es visibilizar las desigualdades con los más exhaustivos niveles de desagregación posibles, incluso más allá del ámbito local y tomando en cuenta el criterio de inclusión, así como el principio de igualdad y no discriminación.

Es así como se suma otro elemento estrechamente ligado a la participación y la rendición de cuentas, que es la transparencia, componente indispensable para garantizar el ejercicio efectivo de todos los derechos humanos, y particularmente para asegurar la participación efectiva en los asuntos públicos a través de la provisión de información clara y de fácil acceso, por lo que corresponde al Estado la obligación de promover, en un plazo razonable, una verdadera cultura de transparencia.

Para finalizar, para que estos principios tengan un verdadero impacto en la actuación cotidiana de las dependencias gubernamentales, deben ser considerados en todas las etapas del ciclo de políticas públicas, ya que la incorporación de la perspectiva de derechos humanos en este proceso tiene como objetivo primordial que el contenido del derecho internacional de los

derechos humanos sirva como orientación para las personas hacedoras de políticas públicas, al momento de evaluar las problemáticas que requieren atención por parte del Estado para cumplir con el mandato constitucional de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos.

VI. Propuesta Metodológica para la realización de Políticas Públicas para la garantía de los DESCAs, con enfoque basado en Derechos Humanos

El objetivo de este apartado es proponer criterios generales para que las personas que diseñan y operan las políticas públicas relacionadas con el cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), cuenten con elementos básicos para integrar el enfoque basado en derechos humanos en el proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de dichas políticas.

Desde la visión ética y jurídica, se reconoce al enfoque basado en derechos humanos como el modelo idóneo para la atención de los problemas públicos, mientras que, desde la perspectiva instrumental, se ha considerado que dicho enfoque conduce a resultados efectivos y sostenibles en materia de desarrollo humano, ya que permite analizar los problemas sociales, teniendo en consideración las condiciones de desigualdad estructurales, analizándolas desde la dignidad humana. Además, incorpora la participación de personas, grupos y pueblos, reconociéndolos como titulares de derechos y responsabilidades, legalmente vigentes y exigibles (Agost, 2013).

Por lo anterior, en este capítulo se desarrollará una propuesta metodológica para incorporar en el ciclo de las políticas públicas, elementos esenciales del derecho internacional de los derechos humanos relacionados con el efecto útil de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México.

Se establecen cinco ejes transversales a considerar en todo el ciclo de las políticas públicas, desarrollando posteriormente herramientas específicas que permitirán incorporar el enfoque de derechos humanos en el proceso de diseño, implementación, monitoreo y en la evaluación de políticas públicas orientadas a garantizar el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, como se resume en el siguiente esquema y se describe de forma más amplia en este apartado.



Esquema 7. Resumen de la Propuesta Metodológica para la Realización de Políticas Públicas para la Garantía de los DESCAs, con enfoque basado en Derechos Humanos.

VI.I Ejes Transversales

Como punto de partida, resulta fundamental reconocer a los principios y normas del derecho internacional de los derechos humanos como como lineamientos o pautas que permiten al Estado mexicano desarrollar los procesos de identificación y definición de problemas, diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas en materia de DESCAs.

En ese sentido, se plantean cinco elementos que tendrían que permear todo proceso de la actuación pública. Para efectos prácticos en esta guía se denominarán ejes transversales y son los siguientes:

1. Igualdad y no discriminación: Como lo establece el artículo 1° constitucional, en México está prohibida toda distinción, exclusión o restricción basada o motivada por el origen étnico o nacional, el género, la edad, la talla pequeña, las discapacidades, la condición social y de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que tenga por objeto anular o perjudicar el pleno ejercicio de los derechos y libertades de las personas. De esta manera, el principio de no discriminación en el marco de las políticas públicas consiste en hacer efectivo el derecho de toda persona de no ser discriminada, en todas las actuaciones del Estado mexicano.

Lo anterior está íntimamente ligado a la igualdad, entendida como fundamento de los derechos humanos a partir del cual se reivindica la dignidad de todas las personas sin excepción. La igualdad puede ser formal (en la ley), y debe ser también sustantiva (ante la ley).

La igualdad sustantiva exige la aplicación de los siguientes enfoques o perspectivas:

- Perspectiva de género para identificar, cuestionar y valorar la discriminación y exclusión de las mujeres, considerando mecanismos para su abordaje.
- Perspectiva etaria, abordando los momentos de la vida como aspectos decisivos en la configuración y el desarrollo humanos de cada persona.
- Perspectiva étnica, para identificar las condiciones de vida y necesidades específicas de las personas y grupos que se auto adscriben como indígenas y/o afrodescendientes.
- Enfoque territorial, que permitirá identificar al espacio geográfico en el que se pretende desarrollar la política, considerando el

territorio como un todo social con implicaciones particulares en el ejercicio pleno de los DESCAs.

- Perspectiva de discapacidad que permitirá identificar situaciones, relaciones y contextos a partir de los cuales se discrimina a las personas con discapacidad, para abordarlos de manera específica.
- Perspectiva de interseccionalidad, permite identificar discriminaciones específicas, en las que concurren a la vez diferentes tipos de discriminación. No se trata de sumar discriminaciones, sino de entender como el cruce de varias condiciones de discriminación conlleva a una situación particular que requiere ser abordada de manera específica.

Este eje transversal permite determinar las exigencias específicas en lo relativo al reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos de todas las personas a partir de su existencia histórica concreta, evitando la generación de políticas públicas abstractas y alejadas de la diversidad de realidades.

- 1. Participación social:** Involucra la participación de las personas en la toma de decisiones públicas, incluyendo el ciclo de políticas públicas, por lo que no puede ser acotada únicamente a la participación electoral. Se trata de un derecho exigible y, por tanto, el Estado mexicano tiene el deber de establecer mecanismos para su cumplimiento, como la elaboración participativa de normas, la celebración de audiencias públicas, los consejos consultivos, los presupuestos participativos, etc. Todo proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de política pública deberá entonces, considerar de qué manera incluirá a la ciudadanía. La participación, implica la responsabilidad del Estado de incorporar la información y las opiniones de las personas, recuperadas en los mecanismos de participación.
- 2. Transparencia y rendición de cuentas:** Se trata del cumplimiento del Estado de producir información, garantizar su difusión y el acceso a la misma por parte de la sociedad. Es un elemento esencial para que todas las personas puedan monitorear las acciones estatales relacionadas con

la formulación y gestión de políticas públicas. El acceso a la información inicia desde la etapa de diagnóstico, ya que el adecuado desarrollo de mecanismos para garantizar los derechos humanos requiere información cuantitativa y cualitativa suficiente y de calidad. De la misma forma, implementar y evaluar el impacto de una política pública no sería posible si el propio Estado no genera la información necesaria para dicho fin.

- 3. Priorización de grupos en situación de discriminación histórica:** Este deber implica para el Estado mexicano, la obligación de prestar especial atención a los sectores sociales y personas que han sufrido diversas maneras de exclusión o quienes son víctimas de prejuicios persistentes, esto con el propósito de adoptar de forma inmediata acciones para prevenir, reducir, y eliminar las condiciones que perpetúan la discriminación. Este deber se traduce en priorizar a estas poblaciones al momento de identificar los problemas a resolver, así como considerarlas en el proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación, lo que involucra la adopción de *medidas de acción afirmativas*, entendidas como aquellas que tienen el objetivo de generar un beneficio para personas o grupos, propiciando las condiciones que permitan erradicar o aminorar las desigualdades o discriminaciones vividas, incluyen acciones legislativas y administrativas temporales (Bareiro & Torres, 2009).
- 4. Materialización de los DESCAs:** Existen cinco componentes específicos desarrollados en las Observaciones Generales del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (ACNUDH, 2010), que se establecen como criterios que deben contener las acciones para dar cumplimiento a los DESCAs:
- Disponibilidad. Entendida como la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos u otro medio por el cual se materializa un derecho para todas las personas.
 - Accesibilidad. Que todas las acciones mediante las cuales se materializa un derecho sean accesibles física y económicamente, sin discriminación alguna.

- Calidad. Los medios y contenidos por los cuales se materializa un derecho deben tener los requerimientos y propiedades aceptables para cumplir su propósito.
- Adaptabilidad. Dichos medios deben tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a contextos culturales y sociales variados y responder a las necesidades de las personas y sociedades.
- Aceptabilidad. Los medios elegidos para materializar el ejercicio de un derecho deben ser aceptados por las personas sujetas de derechos quienes están dirigidos.

Estos cinco ejes transversales, deberán ser considerados en cada una de las etapas del ciclo de las políticas públicas, no sin dejar de lado los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, que han sido descritos anteriormente, ya que son guía fundamental para la comprensión de las acciones a favor de los derechos humanos.

VI.II Herramientas para el Diseño

A. Definición del problema.

La identificación del problema es el proceso inicial que permite dar paso a la formulación de alternativas para su solución, por lo que resulta fundamental llevar a cabo un diagnóstico, entendido como un proceso metodológico para conocer, comprender, describir y evaluar las necesidades o problemas sociales en un contexto determinado, para lo cual es necesario identificar con claridad los siguientes aspectos:

1. Actores relevantes:

- Implementación de estrategias para el diálogo y establecimiento de compromisos que garanticen voluntad política del Estado.
- Titulares de obligaciones (Secretarías, órganos de gobierno, institución).
- Personas titulares de derechos y grupos históricamente discriminados, así como su papel relacionado con el problema.

2. Derechos y su marco normativo nacional e internacional:

- Identificación del o los derechos económicos, sociales, culturales y/o ambientales principales relacionados con el problema.
- Identificación del o los derechos específicos en el que se pretende trabajar para incidir en las condiciones en las que se desarrolla.
- Análisis de la interdependencia entre los derechos específicos identificados.
- Recolección de información sobre recomendaciones, resoluciones y/o sentencias de mecanismos internacionales, regionales y nacionales de derechos humanos.
- Recolección de informes de la sociedad civil e información generada desde la academia, relacionada con los derechos involucrados en la problemática.
- Análisis sobre la normatividad nacional que regule, vigile, sancione, asigne presupuesto, o establezca procedimientos relacionados con los derechos involucrados en la problemática.

3. Fuentes de información:

- Identificación de grupos y/o personas que cuentan con información sobre el problema y otros actores vinculados al problema.
- Recolección de información cuantitativa y cualitativa sobre situaciones específicas en el acceso a los derechos de grupos y personas que se encuentran en una especial situación de desventaja, así como sobre sus contextos culturales y sociales.
- Sistematización de evaluaciones previas de las políticas y programas que han sido impulsados anteriormente para atender la problemática.

4. Mecanismos de participación:

- Identificación de mecanismos de reclamo y/o denuncia (si existieran) sobre los obstáculos en el acceso a los derechos y la descripción del tipo de información que esas fuentes proveen.
- Conformación de espacios de participación de actores sociales (en caso de no existir), como consultas con las personas y grupos

afectados sobre los obstáculos que encuentran en el acceso a derechos.

5. Sistematización:

- Incorporación de la información, opiniones y sugerencias emanadas de todas las personas consultadas en la definición y diagnóstico del problema.
- Análisis de situación y caracterización de la problemática u oportunidad de desarrollo, incluyendo problemas de exclusión, discriminación o desigualdades en el ejercicio de derechos.
- Construcción final del diagnóstico realizada de manera participativa con los distintos actores vinculados a la situación que se quiere resolver.

La definición del problema es clave para orientar la consecución del proceso de la política, ya que va íntimamente ligado a la toma de decisiones que configura el marco de acción.

B. Formulación de Alternativas de Solución

Una vez definido el problema, el siguiente paso involucra la toma de decisiones relacionadas con el diseño institucional de una política pública, para lo cual se establecen los siguientes criterios:

1. Base normativa e institucional:

- Establecimiento del esquema institucional adecuado para la implementación de la política, incluyendo las estrategias de reformas o adecuaciones si fueran necesarias.
- La base normativa que dará sustento a la política deberá privilegiar aquella que garantiza la mayor protección de las personas, así como aquella que otorgará legitimidad y sustentabilidad.
- Estrategia permanente para tener una clara identificación de la/s institución/es responsable/s de la implementación de la política, frente a la población.

- Asignación presupuestaria fundada en los principios del enfoque de derechos humanos, incluyendo la máxima disponibilidad.

2. Análisis de obligaciones:

- Análisis de las atribuciones concretas del organismo estatal o los organismos que operarán la política y su relación con el cumplimiento de las cuatro obligaciones básicas en materia de derechos humanos: promover, respetar, proteger y garantizar.
- Planteamiento de las acciones concretas que permitirían dar cumplimiento a cada una de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los DESCAs específicos que fueron reconocidos en la definición del problema.
- Identificación de la mejor forma de hacer efectivos los derechos involucrados, mediante una evaluación con indicadores específicos de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, calidad y aceptabilidad, de cada alternativa propuesta.

3. Accesibilidad:

- Identificación de situaciones de desigualdad que pueden afectar concretamente el acceso al bien o servicio planteado como alternativa.
- Incorporación de las perspectivas de género, etaria, étnica, de discapacidad, el enfoque territorial y de interseccionalidad, mediante un análisis de las condiciones específicas que permitan que las alternativas propuestas tengan criterios de inclusión.
- Consideración de mecanismos para la remoción de los obstáculos en el acceso a los derechos y la efectiva realización de los derechos, es decir, determinar si la política pública requiere del planteamiento de *acciones afirmativas*.
- Establecimiento de estrategias medibles para la superación de brechas de desigualdad entre los grupos afectados.

4. Alcance:

- Establecimiento de estrategias para brindar especial atención en los grupos identificados como prioritarios en el diagnóstico.
- Priorización de medidas de carácter universal.
- En caso de considerar la focalización de la política, será fundamental desarrollar criterios razonables de elegibilidad de la población objetivo, considerando que deberá estar dirigida a toda la población que se encuentra en similar situación de afectación y necesidad respecto a sus derechos.
- Desarrollo de objetivos y metas claras, relacionadas de forma directa con lo que establecen los estándares internacionales respecto al derecho o los derechos que se abordarán en la política. Esto facilitará la identificación de resultados, así como el cumplimiento de las obligaciones estatales.

5. Exigibilidad y justiciabilidad:

- Establecimiento de mecanismos accesibles para el reclamo o denuncia frente a la violación de los derechos debido al incumplimiento o fallas de la política.
- Diseño de una estrategia de difusión sobre la existencia de los mecanismos de reclamo.
- Revisión, adecuación y/o desarrollo de canales efectivos para que la información recibida a través de los mecanismos de reclamos sea remitida también a quienes operan la política.
- Establecimiento de mecanismos de participación de las personas afectadas en el diseño, considerando sus opiniones, así como la de otros actores sociales relevantes en la formulación definitiva de la política.
- Diseño de los mecanismos de participación social que se llevarán adelante durante la etapa de implementación y evaluación.
- Establecimiento del o los mecanismos de difusión de información sobre los avances en la implementación de la política, bajo los ejes de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información.

6. Diseño de evaluación:

- Considerar los estándares internacionales en los fines y objetivos cuantificables de la política, que permita que su impacto responda al cumplimiento de las distintas obligaciones internacionales.
- Desagregación de los indicadores por sexo y otros elementos de diversidad, como la edad, etnia, discapacidad, situación socioeconómica, etc.

VI.III Herramientas para la Implementación

La implementación de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos requiere esfuerzos institucionales permanentes, pues es la etapa en la que se refleja la efectiva aplicación práctica de los estándares de protección de los derechos humanos. Las herramientas propuestas en este proceso son:

1. Transversalización:

- Coordinación y articulación entre los diversos órganos estatales y otros actores sociales, teniendo como enfoque que el objetivo de la incorporación de la perspectiva de derechos humanos implica el cumplimiento y ejercicio de derechos y no sólo la solución de un problema.
- Capacitación permanente al personal que tendrá a su cargo la ejecución de la política pública, para que incorpore en su actuar cotidiano, los principios de igualdad y no discriminación y priorización de grupos en situación de discriminación histórica.
- Desarrollo de mecanismos de diálogo permanente con la ciudadanía, para impulsar una cultura de derechos humanos de manera conjunta.
- Toda intervención estatal y sobre todo aquellas relacionadas con la atención al público, debe considerar a las personas y grupos destinatarios como personas sujetas de derechos, por lo que el trato debe ser en ese sentido.

- Difusión sobre la concepción de las instituciones del Estado como servidoras de las personas con el deber de rendir cuentas de sus actos en el ejercicio de la función pública.

2. Mecanismos de reclamo:

- Puesta en marcha de los mecanismos de comunicación para que las personas puedan denunciar o informar sobre alguna falla o incumplimiento en la operación misma de la política o en la utilización de los recursos.
- La consulta a las personas cuyos derechos están siendo protegidos mediante la política pública implementada, en torno a sus percepciones sobre la implementación de la política.
- Operación clara de los criterios de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, relacionados con la política pública implementada.
- Difusión de los mecanismos de reclamo, la verificación de su utilización por parte de las personas usuarias.

VI.IV Herramientas para Monitoreo y Evaluación

Dentro del proceso de las políticas públicas, la fase de evaluación puede entenderse como las acciones programadas que orientan la reflexión sobre la política pública. Puede realizarse antes, durante y después de la implementación y su objetivo es valorar objetivamente diseño, actividades o resultados, para tomar decisiones que permitan mejorar cualquier parte del proceso. Las herramientas para considerar en esta etapa son:

1. Sistemas de Seguimiento:

- Implementación de procesos para el análisis en términos de disponibilidad, calidad, accesibilidad, adaptabilidad, suficiencia y distribución de los recursos utilizados en la implementación de la política durante la etapa de ejecución.

- Planteamiento de modificaciones (de ser necesarias) al diseño de la política con base en las consultas y opiniones de la población beneficiaria de la política.
- Realización de informes y diagnósticos periódicos y/o permanentes, con información cuantitativa y cualitativa sobre los cambios relativos a la erradicación de los obstáculos en el acceso de las personas a los derechos relacionados con la política pública.
- Desarrollo de mecanismo de seguimiento participativo sobre la gestión y el curso de la política.
- Generación y difusión permanente de información clara y oportuna relacionada con reglas de operación, avances, modificaciones, acceso al programa, utilización del presupuesto, estado de implementación de la política.

2. Sistemas de indicadores:

- Diseño de sistemas de registros, producción de datos y de indicadores específicos desagregados y accesibles, en materia de derechos humanos.
- Desarrollo de instrumentos y metodologías de recolección de información sobre las percepciones de las personas beneficiarias de la política.
- Desarrollo de estrategias metodológicas para el uso de la información recabada mediante los mecanismos de reclamo, como una fuente para la evaluación del funcionamiento de la política.
- Definición de indicadores con enfoque de derechos humanos: Indicadores de Impacto, indicadores de Resultado, indicadores de Proceso.
- Indicadores que permitan visualizar los niveles de autosuficiencia de proyectos, sustentabilidad o progresividad, teniendo en cuenta el bienestar de las personas y priorizando las particularidades de grupos en situación de vulnerabilidad.

3. Sistemas de Participación:

- Implementación de mecanismos de participación de actores sociales relevantes para el monitoreo y la evaluación sobre la política (personas beneficiarias, sociedad civil, academia, etc.).
- Difusión de la información sobre la evaluación de la política, que permita evaluar si el Estado mexicano, a través de esta política pública cumple con las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
- Estrategias para que la información generada a partir de la evaluación de la política pública permita fortalecer la legitimidad y la generación de consensos entre la diversidad de actores sociales.

La evaluación y el monitoreo, desde el enfoque basado en derechos humanos, son elementos claves para la rendición de cuentas, aportando valiosa información para la formulación de políticas y presupuesto público, que permite mejorar el cumplimiento de las obligaciones estatales y fortalecer los mecanismos de información sobre el presupuesto destinado a los derechos económicos, sociales y culturales.

VII. Consideraciones Finales

Desde el derecho internacional de los derechos humanos se ha insistido en la necesidad de asegurar la efectividad del respeto y la garantía de los derechos humanos, para lo cual se han propuesto herramientas que se traducen en la efectiva aplicación práctica de los estándares de protección de los derechos humanos, lo cual incluye toda conducta del Estado en todos sus ámbitos. Las políticas públicas, al ser acciones estatales son también medidas conducentes a la efectividad de los DDHH.

La expedición de normas y su armonización con los instrumentos internacionales es uno de los elementos primordiales para promover el pleno ejercicio de los derechos humanos, sin embargo, una norma por sí misma no garantiza su adecuada aplicación, por ello es necesario impulsar acciones para que toda institución gubernamental, así como todas las personas servidoras públicas, ejerzan sus funciones de manera apegada al derecho internacional aplicable (Corte, 2020).

Por ello, en el ámbito de su competencia, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos refrenda su compromiso por impulsar mecanismos para que toda acción proveniente del Estado mexicano que busque promover, respetar, proteger y garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, adopte todas las medidas conducentes al cumplimiento de lo establecido en tratados internacionales, resoluciones, sentencias, informes, observaciones generales, opiniones consultivas y demás mecanismos emanados del Sistema Universal y del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

Esta Guía es un esfuerzo de la CNDH para Impulsar la observancia de los DESCAs en el país, así como para promover los cambios y modificaciones de prácticas administrativas, que redunden en una mejor protección de los derechos humanos.

VIII. Referencias

- Abramovich, V. (2006). *Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales*. Santiago, Chile: Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile.
- ACNUDH. (2017). *Haciendo Realidad los Derechos Humanos a través de los presupuestos gubernamentales*. . México: ONU.
- Agost, M. R. (2013). *Cooperación descentralizada pública: introducción, enfoques y ámbitos de actuación*. Castellón de la Plana: Universitat Jaume.
- Bareiro, L., & Torres, I. (2009). *Igualdad para una democracia incluyente*. San José, Costa Rica: IIDH.
- Castillo, L. (2005). ¿Existen los llamados conflictos entre derechos fundamentales? *Cuestiones Constitucionales*, 100-129.
- CNDH. (2016). *Estudio sobre Presupuesto Público y Derechos Humanos*. Ciudad de México: CNDH.
- CNDH (2016) Comunicado de Prensa DGC/289/16. Recuperado el 16 de agosto de 2021, de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Comunicados/2016/Com_2016_289.pdf
- CNDH (2019) Comunicado de Prensa DGC/071/19. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-02/Com_2019_071.pdf
- CNDH (2019) *La CNDH y la agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. De <https://www.cndh.org.mx/documento/la-cndh-y-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. OEA.

- Corte, R. Á. (2020). *Guía de Armonización Normativa en materia de Derechos Humanos*. Ciudad de México: CNDH.
- Cossío, J. R. (2008). *La controversia constitucional*. Ciudad de México: Porrúa.
- Diokno, M. (1999). *A Rights-Based Approach Towards Budget Analysis*. Ciudad Quezon, Filipinas: International Human Rights Internship Program.
- Ferrajoli, L. (2006). *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*. Ciudad de México: CNDH.
- Forero-Salcedo, J. R. (2018). *Derechos humanos, enfoque diferencial y construcción de paz. Breves reflexiones desde una visión constitucional*. Saber, Ciencia y Libertad. Universidad Libre, 48 - 55.
- Hitters, J. C. (2008). *¿Son vinculantes los pronunciamientos de la comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos? Control de constitucionalidad y Convencionalidad*. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, 131-156.
- Jiménez, B. W. (2007). *El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas*. Civilizar. Ciencias Sociales y humanas.
- King, J. (2003). *An Activist's Manual on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Colombo: Law & Society Trust.
- Nikken, P. (2014). *El Concepto de Derechos Humanos*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- OACNUDH. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. San José, Costa Rica. OACNUDH. Obtenido de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2010). *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos*. ONU.
- PNUD (2019) *El enfoque de la agenda 2030 en planes y programas públicos en México*.

- Rodríguez, J. C., & Josh, L. (2007). *¿Una nación de democracia participativa? Los Consejos Comunales y el Sistema Nacional de Planificación en Venezuela*. Revista SIC, 115 - 126 .
- Salazar, P. (2014). *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez.
- Salazar, U. P., Caballero, O. J., & Vázquez, L. D. (2014). *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos*. Ciudad de México. Instituto Belisario Domínguez.
- Secretaría de Gobernación . (2014). *Manual y Protocolo para la elaboración de políticas públicas de Derechos Humanos conforme a los nuevos Principios Constitucionales*. Ciudad de México: SEGOB.
- Serrano, G. ,, & Vázquez, V. L. (2015). *Fundamentos teóricos de los Derechos Humanos. Características y Principios*. Ciudad de México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Serrano, S. (2013). *Los Derechos en Acción: obligaciones y principios de derechos humanos*. Ciudad de México: FLACSO México.