



En 2009, el Gobierno de la Ciudad de México implementó un innovador enfoque presupuestario, el primero de este tipo, para vincular el presupuesto con los derechos humanos. Así pues, el 75% del presupuesto de la Ciudad de México está ahora vinculado con la implementación de acciones específicas que promueven los derechos humanos.

# INNOVACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO: PRESUPUESTO CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS



## RESUMEN

El presupuesto es visto cada vez más como una herramienta efectiva para promover los derechos humanos, pero la mayoría de los gobiernos a nivel mundial aún designan sus presupuestos sin vincularlos específicamente con el progreso de los derechos humanos. Este documento describe cómo se diseñó e implementó el primer proceso presupuestario con enfoque de derechos, una iniciativa del [Gobierno de la Ciudad de México](#), y analiza el proceso, los resultados iniciales y las lecciones aprendidas para replicar la iniciativa en otros contextos.

## EL GASTO PÚBLICO COMO MEDIO PARA AVANZAR LOS DERECHOS HUMANOS

Con la ratificación de los tratados de derechos humanos, los estados asumen la obligación y el deber de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos en el marco del derecho internacional. Sin embargo, estas obligaciones legales no sirven de nada si los gobiernos no destinan suficientes recursos financieros para su logro. En la última década, los activistas de derechos humanos a nivel mundial han manifestado que los gobiernos deben formular sus presupuestos con un enfoque de derechos humanos que vincule el gasto público con estos objetivos. El Gobierno de la Ciudad de México (GCM) fue el primero en poner en práctica este argumento.

**LAS OBLIGACIONES LEGALES NO SIRVEN DE NADA SI LOS GOBIERNOS NO DESTINAN SUFICIENTES RECURSOS FINANCIEROS PARA EL LOGRO DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

## LECCIONES CLAVE

El presupuesto con enfoque de derechos humanos puede incrementar las acciones de derechos humanos que los gobiernos llevan a cabo, al ligar las asignaciones presupuestarias a la realización de derechos humanos.

Incorporar el enfoque de derechos humanos en el proceso presupuestario es factible, pero requiere cambios en los procedimientos institucionales y la promulgación de reformas legales para la sostenibilidad del proceso.

La participación de la sociedad civil y las instancias multiparticipativas son fundamentales para la implementación de este innovador enfoque.



## EL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO: LA BASE DE UN ENFOQUE INNOVADOR

En 2007, a sugerencia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUR) en México, el GCM realizó un [Diagnóstico de Derechos Humanos](#) y desarrolló el correspondiente [Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal](#) (PDH). El proceso se caracterizó por ser inclusivo y transparente, con la participación de organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el debate y la elaboración de ambos documentos.

A partir del diagnóstico, el PDH identificó 2.412 acciones concretas que debían implementarse para mejorar la situación de los derechos humanos en la ciudad. Para garantizar la asignación de suficientes recursos para la implementación de estas acciones, una de las recomendaciones del diagnóstico fue incluir el enfoque de derechos humanos en el proceso presupuestario.

## IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS PASO A PASO

El proceso presupuestario con enfoque de derechos fue un desafío porque se trataba de una idea innovadora nunca

antes implementada en el mundo por lo cual no existía una metodología, herramientas ya comprobadas o alguna experiencia previa que indicara cómo adaptar el proceso a la Ciudad de México. Asimismo, cambiar la manera de diseñar y ejecutar el presupuesto implicaba institucionalizar nuevos procesos dentro del gobierno y convencer a los funcionarios públicos y legisladores sobre el valor y la necesidad de este nuevo enfoque.

La iniciativa se implementó en tres etapas, cada una de las cuales se diseñó específicamente para responder a los desafíos planteados.

### 1. DISEÑO Y PRUEBA DE LAS NUEVAS HERRAMIENTAS PRESUPUESTARIAS

El diseño del enfoque presupuestario y las herramientas fue un paso fundamental para alinear el gasto del GCM con las acciones del PDH. Para orientar el diseño y la implementación del enfoque y las herramientas, se creó un grupo de trabajo conformado por personal de algunas dependencias de gobierno, OSC y ACNUR.<sup>1</sup> Cada miembro del grupo de trabajo contribuyó con su propia experiencia y conocimiento técnico en materia de presupuestos, derechos humanos y gestión pública. A partir de una propuesta inicial presentada por la asociación civil Gesoc, el grupo de trabajo analizó el presupuesto por resultados utilizado por el GCM (conocido como el «marco de políticas públicas») y lo adaptó

Gráfico 1: Cambios Realizados a la Herramienta Presupuestaria para Vincular el Gasto con Acciones de Derechos Humanos

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL ANTEPROYECTO PRESUPUESTO DE EGRESOS 2009 2. MARCO DE POLÍTICA PÚBLICA																																								
Área operativa de la Actividad Institucional																																								
S	SS	LUR	Unidad Ejecutora																																					
9	CO	99																																						
Localización en la Estructura Programática																																								
R	99																																							
SR	99																																							
AI	99																																							
<table border="1"> <tr> <th colspan="6">Grupo de atención</th> </tr> <tr> <th></th> <th>Infancia</th> <th>Jóvenes</th> <th>Adultos</th> <th>Adultos Mayores</th> <th>Población General</th> </tr> <tr> <th></th> <th>0-12</th> <th>15-20</th> <th>20-65</th> <th>&gt;65</th> <th>TOTAL</th> </tr> <tr> <th>MUJERES</th> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <th>HOMBRES</th> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <th>TOTAL</th> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </table>					Grupo de atención							Infancia	Jóvenes	Adultos	Adultos Mayores	Población General		0-12	15-20	20-65	>65	TOTAL	MUJERES						HOMBRES						TOTAL					
Grupo de atención																																								
	Infancia	Jóvenes	Adultos	Adultos Mayores	Población General																																			
	0-12	15-20	20-65	>65	TOTAL																																			
MUJERES																																								
HOMBRES																																								
TOTAL																																								
<table border="1"> <tr> <th>UM</th> <th>Meta Física 2010</th> <th>Importe Total</th> </tr> <tr> <td></td> <td>100</td> <td>\$</td> </tr> </table>					UM	Meta Física 2010	Importe Total		100	\$																														
UM	Meta Física 2010	Importe Total																																						
	100	\$																																						
<table border="1"> <tr> <th colspan="2">Otros Grupos de Atención</th> </tr> <tr> <td></td> <td>Pueblos indígenas</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Lesbianas, gays, transexuales</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Personas con discapacidad</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Personas migrantes o refugiadas</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Poblaciones callejeras</td> </tr> </table>					Otros Grupos de Atención			Pueblos indígenas		Lesbianas, gays, transexuales		Personas con discapacidad		Personas migrantes o refugiadas		Poblaciones callejeras																								
Otros Grupos de Atención																																								
	Pueblos indígenas																																							
	Lesbianas, gays, transexuales																																							
	Personas con discapacidad																																							
	Personas migrantes o refugiadas																																							
	Poblaciones callejeras																																							
Si la unidad de medida es persona, especificar desagregación: Si la Actividad está vinculada al Programa de Derechos Humanos, entonces llenar:																																								
Objetivos																																								
FIN																																								
PROPÓSITO																																								
PROPÓSITO DE GÉNERO																																								
Diagnóstico																																								
PROBLEMÁTICA GENERAL																																								
PROBLEMÁTICA DE GÉNERO																																								
Componentes																																								
<table border="1"> <tr> <th>Acciones</th> <th>Número de Línea de Acción</th> <th>Nombre y/o línea de acción</th> <th>Descripción y Conectividad con Propósito</th> </tr> <tr> <td>GENERALES</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>PDH-DF</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>GÉNERO</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </table>					Acciones	Número de Línea de Acción	Nombre y/o línea de acción	Descripción y Conectividad con Propósito	GENERALES				PDH-DF				GÉNERO																							
Acciones	Número de Línea de Acción	Nombre y/o línea de acción	Descripción y Conectividad con Propósito																																					
GENERALES																																								
PDH-DF																																								
GÉNERO																																								
Elaboró		Revisó		Autorizó																																				
(Nombre y Cargo)		(Nombre y Cargo)		(Nombre y Cargo)																																				

Se incluyó un nuevo campo donde los funcionarios públicos deben enumerar las acciones en materia de derechos humanos que implementarán con los fondos solicitados

Fuente: Curso de capacitación para funcionarios del GCM, 2010.

<sup>1</sup> El grupo estuvo conformado por entidades gubernamentales ([Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México](#), [Subsecretaría de Gobierno](#), [Subsecretaría de Finanzas](#), [Instituto Nacional de las Mujeres](#)); dos OSC ([Gesoc](#), [Fundar](#)); y ACNUR.



de tal manera que los funcionarios públicos tenían que enlistar las acciones en materia de derechos humanos vinculadas con cada línea presupuestaria (gráfico 1). Los funcionarios públicos debían utilizar esta herramienta para formular sus presupuestos anuales.

## 2. PROMULGACIÓN DE REFORMAS PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LA INICIATIVA

Los cambios en el proceso presupuestario de la ciudad implicaban reformas legales y cambios específicos en el manual que los funcionarios públicos consultan para diseñar sus presupuestos. Estas reformas eran necesarias no solo para hacer cumplir los cambios en el proceso presupuestario sino también para dar sostenibilidad a la iniciativa.

## 3. CAMBIAR LA VISIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La mayoría de los servidores públicos y funcionarios elegidos no ven el vínculo entre su trabajo diario y el avance de los derechos humanos. Para que la nueva estrategia presupuestaria pudiera implementarse de manera efectiva, primero era necesario cambiar la visión presupuestaria de los funcionarios y legisladores. El gobierno, en colaboración con las OSC, organizó un taller de capacitación para sensibilizar a los funcionarios públicos en el tema de derechos humanos y para enseñarles cómo incorporar estas acciones en la herramienta adaptada. En cuanto a los legisladores, tomando en cuenta el papel que desempeñan en la aprobación del presupuesto, se realizaron reuniones para convencerlos sobre la importancia de adoptar este nuevo enfoque.

### Algunas de las reformas y leyes promulgadas

#### 2009

La Ley del Presupuesto Local se modificó para que el Ministerio de Finanzas pueda solicitar información sobre la asignación del gasto y los derechos humanos.

#### 2010 y 2011

El Manual de Programas y Presupuestos se modificó para que reflejara los cambios realizados al «marco de políticas públicas».

#### 2011

Se promulgó la Ley del Programa de Derechos Humanos de Ciudad de México, con lo cual entró en vigor el proceso presupuestario con enfoque de derechos y los principios de derechos humanos de los pactos internacionales.



Foto: Capacitación a funcionarios del GCM en temas de derechos humanos y presupuesto con enfoque de derechos.

Fuente: Curso de capacitación para funcionarios del GCM, 2010

### RESULTADOS DEL ENFOQUE

El novedoso enfoque presupuestario del GCM lleva funcionando solo dos años en todos los ministerios y municipalidades locales y aún se considera un proceso en marcha. Dicho esto, algunos resultados iniciales indican el éxito de la implementación y el potencial que tiene el enfoque para abordar los derechos humanos.

Por ejemplo, el nivel de cumplimiento de los funcionarios públicos es alto: en 2011, el 75% de las unidades que

prepararon presupuestos lo hicieron vinculando la asignación del gasto con acciones de derechos humanos. Asimismo, en 2011, 52 acciones identificadas como esenciales por el PDH se financiaron con fondos públicos asignados en el marco del nuevo enfoque. Los ministerios que incorporaron estas acciones en mayor proporción fueron el Ministerio de Desarrollo Integral de la Familia, la Secretaría de Desarrollo Social y la Contraloría General. Los derechos humanos con mayor avance, en función del número de acciones presupuestadas, son: igualdad (157 acciones), medioambiente (52), salud (49) y educación (45).

## FACTORES CONTEXTUALES

# QUE POSIBILITAN LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTE ENFOQUE PRESUPUESTARIO



Para entender mejor este innovador caso y cómo pueden aplicarse las lecciones aprendidas a otros contextos, es necesario entender los factores contextuales subyacentes que determinaron el diseño de la iniciativa y su exitosa implementación.

El compromiso del gobierno para incluir a la sociedad civil en las decisiones e implementar sus recomendaciones fue fundamental. El GCM creó instancias de participación ciudadana y estuvo receptivo a sus propuestas. Precisamente, la recomendación de implementar esta nueva metodología presupuestaria surgió de un evento multiparticipativo entre el gobierno y la sociedad civil.

El GCM tuvo la voluntad de abrir la fase de formulación del ciclo presupuestario. Si bien las herramientas y los criterios empleados para asignar el presupuesto generalmente no se comparten con los ciudadanos, el grupo de trabajo pudo adaptar el «marco de políticas públicas» precisamente gracias a que el GCM fue transparente y estuvo dispuesto a compartirlo.

El GCM deseaba innovar y adoptar nuevos modelos y enfoques en general. En cuanto a presupuestos, también se han

implementado en la ciudad presupuestos sensibles al género, presupuestos por resultados y presupuestos participativos.

Se asignaron suficientes recursos financieros para cubrir los costos de implementación de la iniciativa, entre estos la capacitación de funcionarios públicos y el ajuste de la plataforma virtual que utilizan los ministerios y las delegaciones locales para elaborar y presentar sus presupuestos.

El GCM mostró capacidad para promulgar las reformas legales y obtener el apoyo político de los legisladores. El hecho de que la mayoría ejecutiva y legislativa pertenecieran al mismo partido político facilitó el proceso de *lobbying*.

También fue importante el conocimiento técnico de la sociedad civil y su interés en participar y aportar al proceso. Las OSC que participaron demostraron tener conocimiento sobre gestión, presupuestos y derechos humanos, lo cual fue fundamental durante las fases de diseño e implementación.

### LECCIONES APRENDIDAS

- 1 El caso de Ciudad de México demuestra que este enfoque puede ser una estrategia exitosa para impulsar al gobierno a implementar acciones específicas que promuevan los derechos humanos.
- 2 El compromiso del gobierno para promover los derechos humanos, ser transparente y escuchar la voz de la sociedad civil abre el camino para diseñar y emprender enfoques presupuestarios innovadores que no han sido probados anteriormente.
- 3 Incorporar el enfoque de derechos humanos en el proceso presupuestario requiere cambios en los procedimientos institucionales, los cuales se dan lentamente. Es necesario invertir tiempo, esfuerzo y recursos financieros para transformar la visión presupuestaria de los funcionarios y legisladores.
- 4 La promulgación de reformas legales asegura la sostenibilidad de procesos presupuestarios innovadores.
- 5 La creación de instancias de participación ciudadana y grupos multiparticipativos enriquece el proceso de reforma de las políticas. En este caso, cada miembro del grupo de trabajo contribuyó con su propia experiencia y conocimiento especializado.

### CONTÁCTESE CON [FUNDAR](#)

Para más información sobre este caso, contáctese con Janet Oropeza, autora y coordinadora del Proyecto ELLA, [janet@fundar.org.mx](mailto:janet@fundar.org.mx).

### PROGRAMA [ELLA](#)

Para más información sobre presupuestos y derechos humanos, consulte [Spotlight on Organisations](#). Para más información sobre presupuestos y políticas públicas, consulte la [guía ELLA](#), que contiene una lista de todos los materiales disponibles en este tema. Para más información sobre otros temas de desarrollo, consulte otros [Temas ELLA](#).



Centro de Análisis e Investigación

Con el apoyo de:

