

LOS RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A LA LUZ DE UN MARCO PROTECTOR DE LOS DERECHOS HUMANOS

María de Lourdes Guzmán Cervantes³¹

Sumario: Resumen/*Abstract*; Palabras clave/*Keywords*; Introducción; I. Antecedentes; II. Aspectos Generales; III. Retos; IV. Conclusión y Referencias Bibliográficas.

Resumen/*Abstract*

Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos llevadas a cabo en el año 2011 representan un significativo avance en materia normativa, la tarea pendiente es desde entonces, implementar las políticas públicas para impulsar su conocimiento y cumplimiento y así, ponderar los derechos humanos de manera integral en todo el país sobre intereses particulares y evidentemente sobre factores que han vulnerado dichos derechos como lo son la corrupción y la impunidad. El presente artículo pretende reflexionar sobre los retos a enfrentar para la implementación de las políticas públicas en el marco protector de los derechos humanos en la actualidad.

³¹ Doctora en Derecho con Mención Honorífica por la Universidad de Xalapa, Maestra en Dirección de Gobierno y Políticas Públicas, por el Instituto Universitario Ortega y Gasset; Licenciada en Derecho con Excelencia Académica por la Universidad Popular Autónoma de Veracruz, Moderadora Certificada en la Herramienta de Autoevaluación de la Integridad (IntoSAINT), por la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS). Miembro Fundador del Colegio Veracruzano de Postgraduados en Derecho A.C., Miembro de la Academia de la Función Pública y Sistemas Anticorrupción. Actualmente Coordinadora de Programa en la Secretaría Técnica del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz. Email: mlguzmanc@outlook.com

The constitutional reforms in the field of human rights carried out in 2011 represent a significant advance in regulatory matters, the pending task since then is to implement public policies to promote their knowledge and compliance, and therefore, weigh human rights comprehensively throughout the country about private interests and obviously on factors that have violated these rights such as corruption and impunity. This article aims to invite reflection on the challenges to be faced for the implementation of public policies in the protective framework of human rights today.

Palabras clave/Keywords: Políticas Públicas, Derechos Humanos, Principios Constitucionales.

Introducción

El presente artículo tiene como finalidad reflexionar sobre los retos a enfrentar para la implementación de las políticas públicas a la luz de un marco protector de los Derechos Humanos desde la expectativa del cambio de gobierno, su Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, así como, la situación crítica que vivimos en materia económica y de salud.

Para lo anterior, en el apartado 1 se exponen algunos cuestionamientos que nos centran en la naturaleza del tema y se comparten como complemento, antecedentes en materia de derechos humanos, para ubicar el contexto de la reforma constitucional de 2011 y la necesidad imperiosa de la implementación de las políticas públicas para el debido cumplimiento de la normativa.

En el apartado 2, se presentan aspectos generales como los nuevos principios constitucionales, se analizan algunos principios transversales a las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, para posteriormente, dentro del apartado 3 citar algunas dificultades a las que nos enfrentamos para la implementación de políticas públicas a la luz de un marco

protector de los derechos humanos, y así mismo, poder vislumbrar los retos a vencer.

En el apartado 4 se presenta la conclusión obtenida a través de la investigación que se llevó a cabo para la realización del presente artículo, misma que se comparte con el fin de adentrar al razonamiento de la viabilidad en la implementación de las políticas públicas, de su cumplimiento y respectiva evaluación.

I. Antecedentes

Para iniciar el presente artículo deseo exponer los siguientes cuestionamientos de forma introductoria: ¿qué son las políticas públicas? y ¿qué son los Derechos Humanos?

Las políticas públicas se presentan desde los siguientes tres puntos de vista:

El término política pública deviene del término inglés *policy*, el cual es entendido por Roth Deubel como una acción implementada a través de planes y proyectos a favor de la sociedad y no como orientación política (Lobelle, 2017, s/n).

Por su parte Velásquez Gavilanes nos comparte a través de Lobelle Fernández que una política pública es “un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática” (Lobelle, 2017, s/n).

A manera de constructo se afirma que las políticas públicas son aquellas acciones planeadas por las autoridades públicas cuya finalidad es prevenir y solucionar determinada problemática (política, económica, social y/o cultural) con la participación ciudadana a favor del bien común.

Los derechos humanos desde un enfoque iusnaturalista y de acuerdo al Maestro Antonio Truyol y Serra, son los derechos

fundamentales que el hombre posee por el simple hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes; y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por esta consagrados y garantizados (Sagastume, s/a).

Para Bobbio (2017; s/n) los Derechos Humanos, entendidos desde una perspectiva estrictamente jurídica, no existen por ellos mismos. Nos comparte que su existencia se determina en función de la realidad histórica, afirma que no tienen una existencia permanente y sus contenidos cambian con el tiempo; es decir, se trata de un concepto (dimensión externa) o de una norma jurídica (dimensión interna) que a lo largo de la historia de la humanidad, han sufrido modificaciones.

Norberto Bobbio considera que los Derechos Humanos serán Derechos cuando estén incorporados en un ordenamiento jurídico, de lo contrario, se delimitarán a ser exigencias éticas cuando no estén debidamente positivados.

La ONU los define como los derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles (Naciones Unidas, s/n).

Como es del conocimiento general, la reforma Constitucional en materia de Derechos humanos realizada en el año 2011, tuvo como misión generar una nueva cultura en el país ponderando la dignidad de las personas, lo cual constituyó un gran cambio en las relaciones entre gobierno y sociedad, mismo que representó para el país un enorme avance normativo. Dicha reforma materializó totalmente la visión que nos comparte Bobbio sobre los derechos humanos, al ser incorporados en nuestra Carta Magna.

Al incorporar los derechos humanos, en donde representa un deber garante para las autoridades el guiarse por el principio *pro persona*, así como el promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y que cuando haya una violación a estos, deberán investigar, sancionar y reparar dichas violaciones, se le otorga seguridad jurídica a los gobernados, dependerá ahora de un estricto diseño de políticas públicas para su viabilidad y cumplimiento.

Posterior a la reforma mencionada, se trabajó en el sector educativo, para que los ciudadanos de todos los niveles conocieran las nuevas disposiciones; y hablar de derechos humanos sin duda, es hablar en sentido de salud, educación, economía, seguridad, género, libertad de expresión y justicia social entre otros; sin embargo, las políticas públicas para la implementación de la normativa en materia de derechos humanos en el sexenio anterior no se concretó como se esperaba.

Después de 11 años de la reforma, se sigue trabajando en materia de políticas públicas para dar sentido y congruencia a las mismas, ya que a través de estas se previenen, enfrentan y resuelven problemas públicos racionalmente a través de procesos y acciones gubernamentales. Un hecho que indudablemente detiene la implementación y el cumplimiento de las mismas es el que el Estado funcione con recursos escasos para este rubro.

Actualmente, un factor importante a considerar, es el cambio de gobierno encabezado por un nuevo partido político “Movimiento Regeneración Nacional” (MORENA), a través del cual el Lic. Andrés Manuel López Obrador, se convirtió en Presidente de la República Mexicana, y de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, específicamente en el punto 1, incisos ii, “garantizar empleo, educación, salud y bienestar”; iii “Pleno respeto a los derechos humanos” y viii, “articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz”, sin duda, las

expectativas para lograr el estado ideal en materia de derechos humanos a través del desarrollo, implementación y cumplimiento de las políticas públicas, se transformarían a una realidad.

Es importante resaltar que en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, se menciona la problemática en cuanto a que el cumplimiento de las normas legales había siendo asumido por los gobernantes como optativo y discrecional, lo que trajo como consecuencia un gravísimo daño a las instituciones y a la moral pública generalizando el ejemplo de la ilegalidad; y así mismo, destacan que en el actual gobierno todos los empleados públicos deberán acatar y aplicar el conjunto de leyes vigentes en el país y abstenerse de simulaciones (DOF,2019).

Lo anterior y centrados en recuperar el estado de derecho, expone la intención de que el Poder Ejecutivo no intervenga en las determinaciones de los otros poderes; separar en la práctica el poder político del económico, y en cuanto a la estrategia en materia de Seguridad Pública los objetivos planteados son erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia, garantizar empleo, educación, salud y bienestar, así como el **pleno respeto a los derechos humanos**, entre otros.

En relación al tema que nos ocupa, plantean buscar las reformas legislativas que doten de obligatoriedad legal, con sanción en caso de incumplimiento grave a las resoluciones que se emitan en las comisiones nacionales y estatales. Este punto representaría un gran avance en caso de llevarse a cabo en lo teórico, pero también en lo práctico, ya que hablar de obligatoriedad de las autoridades (de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y que cuando haya una violación a estos, deberán investigar, sancionar y reparar dichas violaciones), sin sanciones, es como hablar de corrupción e impunidad; si no hay consecuencias, de nada sirven las buenas intenciones.

II. Aspectos Generales

En la Conferencia de Viena de 1993 los principios constitucionales los vemos plasmados de la siguiente manera:

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En el este apartado se pretende puntualizar algunos conceptos para darle sentido al presente artículo, específicamente en lo concerniente a los principios constitucionales en materia de derechos humanos.

En el artículo primero constitucional, párrafos segundo y tercero establecen la interpretación conforme y los principios *pro persona*, de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, mismos que deben ser considerados por los tres poderes de gobierno y en los tres niveles, por lo anterior, se considera relevante puntualizar cada uno de ellos.

El principio *pro persona* vela por la protección más amplia de los derechos y va de la mano con la interpretación conforme al exigir que se pondere la interpretación que se apege más a los derechos humanos, otorgando así, la protección más amplia a las personas.

El principio de universalidad hace referencia a la dignidad de todos los seres humanos sin distinción de nacionalidad, edad, religión, sexo etc..., por ende los derechos humanos son prerrogativas que recaen en toda persona por su simple naturaleza.

El principio de interdependencia consiste en la vinculación necesariamente existente de los derechos humanos entre sí, por lo que la violación a uno de ellos invariablemente impacta en otros.

El principio de indivisibilidad se refiere a la imposibilidad de que sean separables los derechos humanos, esto quiere decir que en lo individual conforman una totalidad y es precisamente ésta la que conforma la dignidad humana.

El principio de progresividad se basa en la obligatoriedad del Estado de dotar de protección de los derechos cada vez con mayor calidad, de tal manera que lleva implícita una constante evolución, y por ende, prohíbe la posibilidad de una regresión.

Es importante considerar que en los principios mencionados, si bien se observan obligaciones constitucionales para las autoridades de los tres poderes y niveles del Estado, involucran necesariamente a las políticas públicas cuyo objetivo será el de prevenir, enfrentar y resolver los problemas públicos en materia de derechos humanos de forma racional a través de distintos procesos y acciones gubernamentales, dirigidos al bienestar social, a partir de mecanismos que se llevan a cabo con recursos públicos, por lo que entonces deberán apegarse a los principios de economía, eficiencia, productividad y oportunidad.

En el diseño de las políticas públicas en mención, se deben considerar principios transversales de los derechos humanos como lo son: igualdad y no discriminación, participación, acceso a la reparación, acceso a la información, rendición de

cuentas, estado de derecho y buena gobernanza (IIDH; 2008: pág. 5). Dichos principios servirán para el diseño de indicadores para poder medir el cumplimiento de dichas políticas públicas.

Es de relevancia tomar en cuenta la participación de la sociedad como factor indispensable para que se lleve a cabo el cumplimiento de las políticas públicas implementadas, ya que es precisamente a través de ésta como se toma en cuenta la evaluación de las necesidades y la planeación de las políticas públicas, así como se calcula su efectividad y avance, o su ineficacia y retroceso (mismo que ya analizamos no está permitido). La sociedad en consecuencia debe tener acceso a los mecanismos de apoyo para la exigibilidad de sus garantías y derechos constitucionales.

III. Retos

México es un país rico en recursos naturales, sin embargo, se ha enfrentado a malos gobiernos con intereses particulares y no públicos, afectando la economía del país en donde la brecha entre pobres y ricos es cada vez más evidente, y la corrupción crece de forma inaudita. Para hablar de retos en la implementación de políticas públicas bajo el marco protector de derechos humanos, se deben considerar algunas dificultades con las cuales se enfrenta la actual administración tales como:

- La percepción de la corrupción que, de acuerdo con Transparencia Mexicana y Transparencia Internacional, en el periodo de 2018 a agosto de 2019, México obtuvo una calificación de 29 puntos (en una escala donde 0 es mayor percepción y 100 menor percepción), y ocupa la posición 130 de 180 países evaluados por Transparencia Internacional, en la que destaca la compra de votos entre otros problemas de corrupción; sin embargo visualizan positivos cambios como reciente reforma anticorrupción, junto a una

nueva Fiscalía General, legalmente autónoma, así como la incorporación de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda.

La calificación de México lo coloca en el último lugar entre los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), grupo de países que engloba el 80% del comercio e inversiones mundiales. México está por debajo de otros miembros que provienen de América Latina. Para alcanzar a Chile (67 puntos), debería elevar su calificación 38 puntos en el índice. Para alcanzar a Colombia (37 puntos), próximo país a adherirse formalmente a la OCDE, debería mejorar 8 puntos. Respecto a 2018, México sigue por debajo de países como Grecia (48 puntos), Hungría (44 puntos) y Turquía (39 puntos).

En el Grupo de los 20 (G20), que incluye a países industrializados y economías emergentes que concentran el 66% de la población y al 85% del PIB mundial, México sigue casi al final de la tabla, por debajo de Brasil (35 puntos) y sólo un punto arriba de Rusia (28 puntos). Si México quisiera superar a Brasil, su principal competidor económico en la región, tendría que mejorar en 7 puntos su calificación en el índice de Percepción de la Corrupción.

- La incidencia delictiva que, según el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tuvo un monto acumulado de los delitos registrados en México de enero a abril de 2020 de 105, 857 casos. La encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), da a conocer que el 73.4% de la población mayor de 18 años considera vivir en su ciudad es inseguro (Desdepuebla, 2020).

Lo anterior trae como consecuencia que la gente busque sus propios medios y medidas de protección, algunas de las cuales se combaten de forma preventiva en sentido pacífico como lo son las alarmas vecinales y la comunicación el grupos a través de sus celulares, pero también, a través de la adquisición de armas lo que genera mayor violencia, sin embargo, evidentemente es consecuencia del gran avance que ha tenido la delincuencia organizada en sus diversidad de acciones.

- Según los datos proyectados por el INEGI del lunes dos de junio de 2020, el cierre económico a causa de la pandemia de COVID-19, implicó que 12.5 millones de personas salieron del mercado laboral, de los cuales 10.4 millones se ocupaban de manera informal y 2.1 millones en empleos formales.

La población económicamente activa cayó de 55.8 millones de empleados en marzo de 2020 a 43.3 millones en abril, mientras que la población no económicamente activa pasó de 38.7 millones a 50.2 millones; situación que de la que no se tiene referente o comparativo histórico (La Jornada, 2020).

- El Banco Mundial estima que la economía de **México** caerá un 6 por ciento en **2020** debido al impacto de la pandemia de COVID-19, vislumbrando una recuperación del 2.5 por ciento en el 2021 y 2022, según una actualización de sus expectativas sobre las economías de América Latina y el Caribe.

La actual administración enfrenta muchas otras dificultades como la inseguridad, (homicidios, secuestros y feminicidios, entre otros), corrupción (extorsión, robo de combustible, narcotráfico, contratos millonarios sin licitaciones y a precios inflados, por mencionar algunos), economía, educación, libertad de expresión, salud, etcétera. Algunos aspectos se

enfrentaron en una primera etapa con programas de becas, empleo a jóvenes y la creación de la Guardia Nacional.

La construcción del nuevo aeropuerto y del Tren Maya son, entre otras, acciones que la actual administración contempla para generar empleos, sin embargo, representan un costo millonario.

Por lo anterior, se comparten algunos retos que surgen de acuerdo a los antecedentes, a los aspectos generales y a las dificultades que enfrenta México en la actualidad.

- El principal reto era que el contenido de la reforma de 2011 fuera homologado en las constituciones de los Estados y adoptado en los tres sistemas de gobierno, actualmente el desafío sigue siendo el que sea del conocimiento de los especialistas y operadores del derecho, para entonces, saber conducirse de acuerdo al nuevo sistema jurisdiccional mexicano y en las cortes internacionales. Así mismo, debe ser del conocimiento de la sociedad, lo que constituye obligación de distintos sectores como lo son: (i) el educativo, las instituciones en materia de educación tienen la responsabilidad de agregar a sus contenidos de acuerdo a todos sus niveles los cambios constitucionales en materia de derechos humanos, (ii) el de comunicación social, quien tiene la obligación a través de distintos mecanismos difundir los cambios mencionados, y (iii) el social, ya que la sociedad si bien es la beneficiada con dicha reforma, debe tomar de forma ética la responsabilidad de informarse y compartir los beneficios adquiridos con las personas que convive a través de distintas formas de comunicación que actualmente existen.
- Que las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos cuenten con el presupuesto mínimo

requerido para su ejecución y se encuentren a las necesidades del principio de progresividad, es por ello la importancia de que el presupuesto público se elabore ponderando el interés de los citados derechos y sean punto referente para que se establezcan las directrices de los objetivos de gobierno, es decir, basados en las necesidades de las políticas públicas en materia de derechos humanos, se debe determinar el presupuesto y no en sentido inverso.

- Consolidar el Sistema Anticorrupción, en los tres poderes de gobierno y en sus tres niveles. El esfuerzo por controlar la corrupción debe ser nacional y no exclusivo de la Administración Pública Federal, así mismo, es relevante contar con la participación ciudadana para cumplir los objetivos. Homologar la normativa e impulsar las políticas públicas del Sistema Anticorrupción de manera objetiva, impidiendo la influencia de intereses políticos y particulares representaría un gran avance.
- El resolver los obstáculos que se presentan para dar cumplimiento a las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las causas o factores en México que motivan las citadas resoluciones.
- Enfrentar el problema de salud y sus repercusiones humanas y económicas que marcan sin duda, un referente en la economía del país y por ende en las proyecciones del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 es el mayor reto cuya atención es prioritaria ya que cada día aumenta su gravedad.
- Derivado del crecimiento en materia de desempleo, aumenta exponencialmente la pobreza, el hambre y la delincuencia, situación que inevitablemente representa

una de las causas potenciales para el incremento de la corrupción, por lo que otro reto será implementar políticas públicas idóneas en materia económica para contrarrestar las consecuencias del desempleo y dotar a los ciudadanos de la protección necesaria para establecer la paz social.

IV. Conclusión

Son muchos los años y larga la lucha por defender los derechos humanos y que sean integrados al ordenamiento jurídico para que asegurar por un lado, la obligatoriedad de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y en caso de alguna falta, investigar, sancionar y reparar dichas violaciones; y por el otro, la posibilidad a los gobernados de exigir el cumplimiento a dicha normativa.

México atraviesa por una etapa crítica en materia económica y de salud, por lo que será indispensable una vez superada la pandemia, priorizar la reactivación de la economía, replantear las políticas públicas programadas, así como la distribución de los recursos públicos, para dar congruencia al principio de progresividad y así cumplir con las demandas prioritarias de la sociedad en materia de derechos humanos, la cual debe ser atendida de manera evolutiva y jamás regresiva.

Referencias Bibliográficas

BOBBIO Norberto. (2017). *Los Derechos Humanos en el Pensamiento de Norberto Bobbio*. 1 de junio, de Programa de Posgrado en Derecho Sitio web: <https://derecho.ucr.ac.cr/Posgrado/posgrado-en-derecho/derechos-humanos-norberto-bobbio/>

Desdepuebla. (2020). *Debido a los altos índices delictivos la seguridad ya no es un lujo, es una necesidad: CNIB*. 2 de junio 2020, de Diario DESDEPUEBLA Sitio web:

<https://desdepuebla.com/2020/06/01/debido-a-los-altos-indices-delictivos-la-seguridad-ya-no-es-un-lujo-es-una-necesidad-cnib/>

Diario Oficial de la Federación (12/07/2019). SEGOB. 29 de mayo de 2020, Sitio web:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

LOBELLE, Fernández Gretel. (2017). *Políticas públicas sociales: apuntes y reflexiones*. 29 de mayo de 2020, de SCIELO Sitio web: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2411-99702017000300006

Naciones Unidas. (2008). *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*. 1 de junio de 2020, de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos Sitio web: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/419/51/PDF/G0841951.pdf?OpenElement>

Organización de las Naciones Unidas. (s/a). *¿Qué son los Derechos Humanos?*. 30 de mayo de 2020, de ONU Sitio web: <https://www.ohchr.org/sp/issues/pages/whatarehumanrights.aspx>

SAGASTUME, Gemmell Marco Antonio. (s/a). *¿Qué son los Derechos Humanos? Evolución Histórica*. 30 de mayo de 2020, de Corte Interamericana de Derechos Humanos Sitio web: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/15872r.pdf>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 29 de mayo de 2020, Sitio web: <https://drive.google.com/file/d/1vL1x8pT1pCcGeZDbsouJZFFRok0KgYrg/view>

Transparencia Mexicana. 30 de mayo de 2020, Sitio web:
<https://www.tm.org.mx/ipc2019/>

Transparencia Internacional. 31 de junio de 2020, Sitio web:
<https://www.transparency.org/en/>

VILLANUEVA Dora. (2020). *INEGI: 12.5 millones de mexicanos dejaron de trabajar en abril*. 2 de junio de 2020, de Diario La Jornada Sitio web:
<https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2020/06/02/inegi-12-5-millones-de-mexicanos-dejaron-de-trabajar-en-abril-6443.html>