

EL PRINCIPIO DE IGUALDAD COMO ELEMENTO TRANSVERSAL DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Arturo Miguel Chípuli Castillo¹⁸

Sumario: 1. Introducción, 2. El Enfoque de Políticas Públicas (*Public Policy Approach*). 3. Los Derechos Humanos y las Políticas Públicas. 4. El Principio de Igualdad en las Políticas Públicas. 5. Conclusiones. 6. Fuentes de Consulta.

Resumen: En el presente texto se aborda, de forma general, el origen, desarrollo y contenido de las políticas públicas, las cuales, en la actualidad, deben verse influidas por los derechos humanos, no solo a través de la observancia de los estándares internacionales y del marco de obligaciones que establecen, sino también a través de principios o elementos transversales, como el principio de igualdad, el cual se analiza en este documento.

Palabras Clave: Igualdad, Políticas Públicas, Derechos Humanos.

1. Introducción.

El estudio y formulación de las políticas públicas es una disciplina relativamente reciente que inicia con el texto del profesor norteamericano Harold D. Lasswell “La Orientación Hacia las Políticas” (“*The Policy Orientation*”) de 1951. La fecha es importante para entender el objetivo de las Políticas

18 Licenciado en Derecho (Universidad Veracruzana), Maestro en Derecho Constitucional y Juicio de Amparo (Universidad de Xalapa), Maestro en Derecho Humanos y Democracia (Flacso-México), Doctor en Derecho (Universidad de Xalapa), Especialista en Derecho Constitucional (Universidad de Salamanca), Especialista en Políticas Públicas (CIDE). Actualmente se desempeña como Investigador de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

Públicas (PP), pues el nuevo enfoque nace después de la Segunda Guerra Mundial, una vez consolidado el bloque socialista en la mitad de Europa, y después de haberse llevado a cabo el primer conflicto bélico que dio inicio a la Guerra Fría: la guerra de Corea. La consolidación de una nueva potencia militar y económica supuso un desafío directo al capitalismo democrático estadounidense, sobre todo en lo relativo a la eficiencia de la administración pública, la cual se enfrentaba a un modelo estatal centralizado que controlaba todos los medios de producción (Vázquez y Delaplace, 2011: 35). A este contexto, se sumó la preocupación por la eficiencia de los gobiernos (misma que se incrementaba tanto como la complejidad económica, política y social en que habrían de desenvolverse), las limitaciones técnicas y financieras; así como el fracaso de los modelos que habían privilegiado la más absoluta libertad de los mercados y la modificación de los patrones de actuación de los aparatos gubernamentales (Merino, 2013: 31).

Ante tales retos, la respuesta institucional más influyente tuvo como punto de partida la doctrina de H.D. Lasswell, la cual Merino (2013: 31) ha resumido de la siguiente manera:

La propuesta básica de ese ensayo surgió de la idea de convocar, en tiempos de paz, el mismo esfuerzo y la misma energía que un país es capaz de producir en tiempos de guerra, en favor de la persecución de un objetivo indiscutible y compartido. Ese enfoque, desarrollado de manera exponencial tras la publicación de aquel ensayo, tuvo como eje la propuesta de entender a los gobiernos como organizaciones que concentran el diseño y la implementación de cursos de acción comunes para la sociedad y que se comprometen con sus resultados, dejando atrás la concepción según la cual los

aparatos burocráticos eran un conjunto de órganos, estructuras y procedimientos establecidos de manera rígida para cumplir atribuciones permanentes e invariables a lo largo del tiempo.

En este sentido, la idea liberal sobre el propósito de la hechura de las políticas públicas se sustenta en la transformación de la esfera pública y las formas de intervención del Estado, su relación con el mercado, y la concepción de la acción gubernamental (Del Castillo y Méndez, 2010: 6); así como en la construcción de un enfoque basado en el desarrollo científico-causal, complementado con la imaginación creativa para generar políticas públicas novedosas y eficientes (Vázquez y Delaplace, 2011: 35), cuyas bases se encuentran en el papel del Estado para manejar lo público y sus problemas para confrontar aspectos de la vida social y económica que los mercados no podían resolver (Parsons, 1995: 5 citado por Del Castillo y Méndez, 2010).

El término “política pública”, de acuerdo con Bazúa (2010: 20), se refiere al campo multidisciplinario científico-técnico que estudia los problemas públicos con la pretensión específica de dilucidar las mejores maneras de resolverlos, mitigarlos o erradicarlos, desde el punto de vista del interés público y a través de la maximización del bienestar social. Por otro lado, el autor en cita advierte que las “políticas públicas” son las maneras presumiblemente mejores de resolver, mitigar o erradicar ciertos problemas públicos específicos en un tiempo y lugar determinados. Mauricio Merino (2013), por su parte, señala que las políticas públicas se refieren a todas aquellas intervenciones, regulaciones o acciones públicas que son tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado, con el propósito explícito de modificar el *statu quo* en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público, y dentro de un horizonte temporal

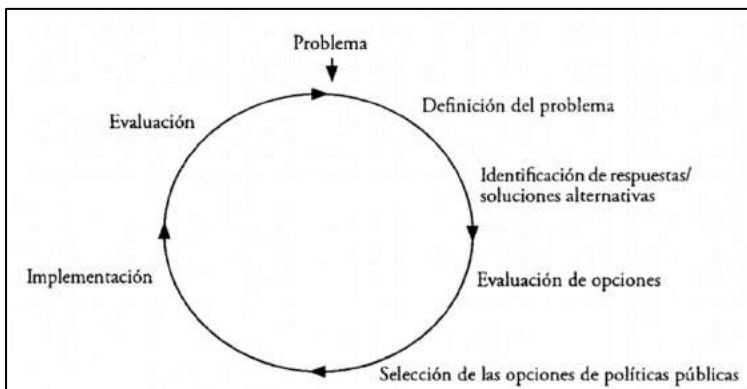
razonablemente definido. Esto es, cursos de acción destinados a afrontar, resolver, gestionar o solventar necesidades y problemas públicos claramente definidos y aceptados por los medios de representación y legitimación sociales. Con base en esta definición, cabe advertir que no todo programa ni acción de gobierno constituye una política pública, sino que, para serlo, debe comprender un proceso racional, informado y comprometido de selección y definición de problemas, a partir de medios efectivamente disponibles para solucionarlos.

2. El Enfoque de Políticas Públicas (*Public Policy Approach*).

El enfoque de políticas públicas (*public policy approach*) o ciencia de las políticas representa una disciplina que se ocupa de explicar los procesos de formulación y ejecución de políticas, así como de localizar datos y brindar interpretaciones pertinentes a los problemas de las PP en determinado periodo (Parsons, 2007: 52). Este enfoque tiene como característica singular la solución de problemas (*problem-solving*), por lo cual su atención se centra en problemas públicos de distinta naturaleza (económica, política, social), evaluando la necesidad y factibilidad científico-técnica y política de la intervención gubernamental, lo que implica analizar la decisión de organismos e instituciones “públicas” y su capacidad para intervenir en la resolución de aquellos problemas visualizados como públicos. En este sentido, dicho enfoque se distingue de aquellas visiones politológicas y centradas en la administración pública, pues se encuentra orientada a: a) la resolución de problemas (que afectan la dignidad humana o el bienestar público), b) se nutre de muchas disciplinas (es multidisciplinar y multimetódico, con una combinación de la perspectiva científico-técnica con la política de las políticas públicas), y se ocupa del estudio de los procesos (de las decisiones) de las PP (Del Castillo y Méndez, 2010: 14).

Conforme a lo antes expuesto, las PP tienen por objetivo encarar problemas de forma racional a través de un proceso de acciones gubernamentales, las cuales buscan generar resultados, y en el largo plazo, efectos positivos en la población (Salazar, 2014: 144). Este proceso hace referencia a un conjunto de fases o etapas interrelacionadas y entrelazadas que, sin suponer un proceso lineal con cortes y límites claros y definidos, permite visualizar al desarrollo de las políticas públicas como un procedimiento alimentado por una racionalidad instrumental que reconoce problemas, objetivos y metas (Del Castillo y Méndez, 2010: 22). El ciclo de las políticas públicas (*policy cycle*) propone una descomposición de la política pública en una serie de etapas o secuencias lógicas (Roth, 2002: 49), mediante el cual se traza un mapa que sirve para estructurar el análisis del proceso de las PP. Es decir, se trata de un dispositivo heurístico que permite la construcción de un modelo para explorar las políticas públicas (Parsons, 2007). Para Merino (2013: 109), el ciclo de las PP es un proceso compuesto que va desde la selección y la definición del problema público que habrá de afrontarse hasta la evaluación de sus resultados, pasando al menos por una etapa de diseño y una red de implementación. El ciclo se encuentra conformado por siete procesos que deben verse como un marco de referencia, más que como un esquema rígido (Subirats, Knoepfel y Varonne, 2008: 44, y Vázquez y Delaplace, 2011: 36). En este tenor, Parsons grafica el enfoque “por etapas” o ciclo de las PP de la siguiente manera:

Grafico 1. Ciclo de las Políticas Públicas



Fuente: Parsons (2007: 111)

La fortaleza del ciclo de las políticas reside básicamente en que proporciona una estructura racional dentro de la cual se puede considerar una multiplicidad de enfoques, modelos y marcos analíticos. Pues cada etapa del ciclo puede ser analizada con diversas herramientas que permiten capturar la complejidad de la realidad, así como la naturaleza de los problemas públicos (Del Castillo y Méndez, 2010: 25).

3. Los Derechos Humanos y las Políticas Públicas.

Bajo las premisas antes expuestas, el Estado fue llamado a intervenir en un gran número de actividades privadas durante los años 50's y 60's del siglo XX, de manera que la esfera pública pareció extenderse, y con ello la burocracia, así como los estudios alrededor de ambos . Más adelante, en los años 70's del siglo pasado, el estudio de las políticas públicas surge como resultado del “nuevo liberalismo”, basado en una gobernanza más erudita que motivó la construcción de un campo académico independiente, captando la atención de académicos provenientes de muy diversas áreas del saber, y tendiendo los puentes para una ciencia social unificada o

integrada (Parsons, 2007: 39, 61-62). Asimismo, las líneas de demarcación entre lo público y lo privado, así como de la política y la administración, empezaron a ser menos claras, llevando al cuestionamiento de las relaciones entre la esfera pública (Estado) y privada (mercado), sobre todo en lo inherente a la motivación del interés público de burócratas y profesionales. Para los años 80's, los cuestionamientos sobre la amplia intervención del Estado que había caracterizado las décadas pasadas creció, y llevó a la conclusión de que la intervención del Estado estaba resultando ineficaz para la atención de los asuntos públicos, y que era la superioridad de los mercados la que, a través de sus técnicas y estrategias, resolverían los problemas económicos y sociales. Lo anterior, significó el predominio de una visión gerencial de la esfera pública y privada que permitiría alcanzar la eficiencia y eficacia ausente en las burocracias públicas. Este sería el enfoque dominante durante los años 80's y 90's del siglo XX (Del Castillo y Méndez, 2010: 6-9).

En México, a partir de la década de los noventas de forma general (y sobre todo a partir de la celebración en Viena de la Conferencia Mundial de derechos humanos de 1993), y más concretamente con la reforma en materia de DH de junio de 2011, el enfoque o perspectiva de derechos humanos (DH) juega un papel mucho más relevante, al imponer al Estado mexicano una serie de obligaciones que generaron una nueva (o ampliada) racionalidad en las políticas públicas: que los contenidos de las acciones, programas y políticas estén en armonía con los compromisos en la materia, dándoles coherencia, y los medios de operacionalizar los mecanismos de exigibilidad y cumplimiento (Salazar, 2014). Asimismo, dicho enfoque trae aparejada una consecuencia que resulta fundamental: el reconocimiento de las personas como titulares de derechos, mismo que obliga al abandono del paradigma asistencialista, y determinando una línea de construcción de la planificación estatal a partir de la aceptabilidad, el principio transversal de participación (Salazar, 2014), el empoderamiento de las personas y el cumplimiento de los

estándares internacionales (Vázquez y Delaplace, 2011). Dicho enfoque requiere tener presentes dos conjuntos de elementos: a) los estándares internacionales de derechos humanos, y b) los elementos transversales (mecanismos de exigibilidad, principio de igualdad y perspectiva de género, participación, etcétera) (Chípuli, 2019: 47). El presente documento se ceñirá a analizar de forma general el principio de igualdad, el cual funge como elemento transversal de las políticas públicas.

4. El Principio de Igualdad en las Políticas Públicas.

La igualdad concentra las luchas reivindicatorias por la titularidad universal de los derechos y el acceso real a los bienes considerados indispensables para la consolidación de todo proyecto de vida (SCJN, 2013: 30). Para Bobbio (1993: 54 y 55), la igualdad representó un concepto ambiguo, al que comúnmente se le concedía una carga o significado positivo relacionado con valores supremos de una convivencia ordenada, feliz y civil. El autor antes citado señalaba que la igualdad, más allá de un valor comúnmente evocado por el discurso político y perseguido por la mayoría de los hombres en virtud de su relación con la justicia, alude a un tipo de relación formal que se puede colmar de los más diversos contenidos, en tanto se asume como un bien o un fin para los componentes singulares de una totalidad. Se trata pues, de un concepto relacional y no una cualidad intrínseca. La igualdad parte del igual valor de las diferencias que hacen a todo individuo diferente de todos los demás, y de todo individuo una persona como todas las demás (Ferrajoli, 2010: 2).

La igualdad, puede asumirse como principio y como derecho, los cuales implican una serie de obligaciones a cargo del Estado. Por un lado, como principio, la igualdad impone la tutela de las diferencias y la reducción de las desigualdades, y por tales características, ostenta un nexo con el principio de universalidad de los derechos humanos, en tanto, es en la igualdad donde tiene su fundamento la percepción de los demás como iguales en cuanto a titulares de derechos (Ferrajoli,

2010: 3 y 4). En este entendido, el principio de igualdad constituye la columna vertebral del sistema de derechos humanos, en la medida que posibilita el efecto útil de los mismos, reconociendo las características particulares de las personas y de los sectores o grupos que integran, protegiéndolos y tomando en consideración los contextos en los que se desarrollan (Serrano, 2016: 23). Por otro lado, como derecho, la igualdad constituye una herramienta subjetiva para acceder a la justicia, otorgando titularidad a las personas para reclamar, por diversas vías, la realización efectiva de la igualdad en el ejercicio del resto de los derechos (SCJN, 2013: 32).

La relevancia de la igualdad en las políticas públicas parte de la necesidad de analizar el impacto de la intervención en contextos particulares que, tomando en cuenta las diferencias y características del grupo o sector, requieren de determinadas acciones positivas o medidas transformadoras, que permitan el igual acceso y disfrute de los derechos.

Dos visiones de la igualdad confluyen en la literatura del derecho internacional de los derechos humanos, cada una con un contenido y alcance distinto que influye sobre su protección: Igualdad como no discriminación e igualdad como no sometimiento u opresión.

La primera visión se centra en la identificación del trato igual o desigual que reciben las personas por pertenecer a ciertos grupos sociales o a una de las denominadas categorías sospechosas (Serrano, 2016: 23). Bajo tal perspectiva, la igualdad se define con relación a los individuos que integran a la sociedad y se relaciona fundamentalmente con la universalidad de derechos, el cual expresa la exigencia de que todos gocemos de todos los derechos fundamentales en igualdad de circunstancias (De la Torre, 2006: 267).

Se clasifica en dos tipos: formal (igualdad en la ley) y material (igualdad en los hechos). La primera refiere que a todas las

personas se les reconoce, a través de diversas fuentes pero principalmente la legislación, los mismos derechos (SCJN, 2013: 34). En este sentido, las leyes y las políticas de un Estado no deben discriminar por ninguno de los motivos prohibidos (categorías sospechosas) (CESCR, 2009: 4). Por su parte, la igualdad material, pone énfasis en la forma en que las categorías sospechosas pueden ser determinantes para el goce efectivo de los derechos de las personas, a pesar de su reconocimiento formal. Los estereotipos, los prejuicios y las condiciones o actitudes que generan y perpetúan la discriminación deben ser erradicados por los Estados a fin de que las personas puedan ver materializada la igualdad. Asimismo, la discriminación puede presentarse de dos modos distintos: directa, cuando los individuos reciben un trato menos favorable que otros en situaciones similares por causas relacionadas con los motivos prohibidos de discriminación; e indirecta, cuando las leyes, prácticas o políticas aparentan ser neutrales pero influyen de manera desproporcionada en los derechos de los individuos por motivo de las categorías sospechosas (CESCR, 2009: 4 y 5).

Por último, la igualdad como no discriminación propone acciones afirmativas o medidas especiales de carácter temporal, mismas que abarcan una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de carácter legislativo, ejecutivo, administrativo y reglamentario que permitan lograr la igualdad sustantiva, mejorar una situación de facto, y frenar las relaciones y conductas persistentes basadas en estereotipos, prejuicios o creencias (CEDAW, 2004). Dichas medidas no son permanentes, si no que obedecen a la persistencia de la desigualdad, por lo cual, una vez alcanzado el objetivo (cualitativo y cuantitativo) estas tienden a desaparecer.

La segunda visión pone énfasis en las estructuras sociales, poniendo énfasis en las prácticas de exclusión y perpetuación de la inferioridad. Así, lo que importa es la igualdad estructural, la cual aborda necesariamente la economía, la política y las identidades como formas de asignación asimétrica

de poder en ciertos grupos, y que son determinantes para que otros sectores de la sociedad se encuentren en una situación de subordinación, opresión o desventaja histórica (Serrano, 2016: 23). Partiendo de lo anterior, existen una serie de factores que colocan a las personas dentro de grupos históricamente marginados y sometidos, sin que estos tengan posibilidad de oponer su decisión autónoma (SCJN, 2013: 34). Nancy Fraser (1997 y 2005), advirtiendo las asimetrías de poder económico y político, así como la imposición de normas socioculturales dominantes, estableció una taxonomía de la igualdad estructural que parte de los conceptos de reconocimiento, redistribución y representación, los cuales estableció como contrapartes de las desigualdades antes señaladas. Finalmente, la igualdad estructural se sustenta en la aplicación de medias transformativas, las cuales se constituyen como soluciones que, a la par de acciones afirmativas que no se deben dejar de lado (Serrano, 2016: 50), deben aspirar a corregir los efectos injustos del sistema subyacente que los genera, reestructurándolo e influyendo en el cambio de resultados de los procesos (Fraser, 2000: 143).

La igualdad representa un principio de *ius cogens* que debe observarse de manera irrestricta por los Estados, de tal forma que, los programas de política pública deben poner énfasis en este elemento transversal, el cual se encuentra intrínsecamente relacionado con el elemento institucional de accesibilidad. Por lo cual, tanto en la definición del problema, como en el diseño de la intervención (y en todas las instancias del ciclo de las políticas públicas), la inclusión de la igualdad y la universalidad no es un tema menor, pues a través de estas es posible determinar la población y los factores causantes de un problema público, tomando en consideración las brechas de desigualdad sobre las que es posible intervenir (IPPDH, 2014: 57).

5. Conclusiones.

Las políticas públicas surgen como la respuesta del bloque liberal a la eficiencia demostrada por los regímenes comunistas. Su establecimiento tuvo como base la racionalización de los recursos y de la acción del Estado para administrarlos y encaminarlos hacia la solución de problemas públicos. No obstante, durante largos años las políticas públicas fueron ciegas a las obligaciones contraídas por los Estados con la firma y ratificación de los Tratados y Convenciones Internacionales en materia de derechos humanos. La gradual inclusión del enfoque de derechos humanos ha tenido como resultado el abandono de una noción asistencialista para transitar a un modelo basado en las personas como titulares de derechos. La implementación de este enfoque en todo el ciclo de políticas públicas conlleva no solo el conocimiento de los estándares internacionales, sino también un conjunto de elementos transversales, como lo es el principio de igualdad.

Dicho principio se encuentra intrínsecamente relacionado con el principio de universalidad, pues la igualdad resulta ser uno de los fundamentos más relevantes de los derechos humanos, y el punto de partida para su aplicación en todos los contextos, y a todas las personas. La inclusión del mismo conlleva, además, adoptar dos visiones, la igualdad como no discriminación y la igualdad como no desventaja, no opresión y no marginación. Cada una de ellas, permite establecer acciones y estrategias de política pública que observen, por un lado, el acceso efectivo de las personas a los recursos y servicios que brinda el Estado; y por el otro, las problemáticas estructurales que la acción pública debe abatir.

6. Fuentes de Consulta.

Bazúa, Fernando (2010). “Estado, Gobierno y Política Pública. Elementos para un Marco Conceptual Básico”, Colección:

Guías de la Especialidad en Política y Gestión Educativa, Flacso, México.

Bobbio, Norberto (1993). *Igualdad y Libertad*. Barcelona, Paidós.

Chípuli, Arturo (2019). “Gobierno cercano y moderno: una mirada desde los estándares internacionales del acceso a la información pública”, en *Revista Estudios en Derecho a la Información*. Núm. 8, Julio- Diciembre, México, UNAM, pp. 45-68. Disponible en:

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion/article/view/13883>

Comité CEDAW, (2004). “Recomendación General No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la CEDAW, referente a medidas especiales de carácter temporal”.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) (2009). “Observación General No. 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del PIDESC)”, E/C.12/GC/20, Ginebra, Naciones Unidas.

De la Torre Martínez, Carlos (2006). “El derecho fundamental a no ser discriminado: estructura y contenido jurídico” en: *Memorias del Congreso Internacional de Derecho Constitucional*, celebrado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Del Castillo, Gloria, y Méndez, Irma (2010). *Introducción a la teoría de las políticas públicas*, México, FLACSO-México, Colección: Guías de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia.

Ferrajoli, Luigi (2010). “El principio de igualdad y la diferencia de género”, en Cruz Parceró, Juan A. y Rodolfo Vázquez,

(coords.), Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres, México, SCJN-Fontamara

Fraser, Nancy (2005), “Reinventar la Justicia en un Mundo Globalizado”, en *New Left Review*, número 36

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) (2014) Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. Argentina, Mercosur.

_____ (2000). “¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era ‘postsocialista’”, en *New Left Review*, número 0.

_____ (1997). *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*, Bogotá, Siglo de Hombres Editores.

Merino, Mauricio (2013). Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos, México, Centro de Investigación y Docencia Económica.

Parsons, Wayne (2007). Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, México, FLACSO-México.

Roth, André-Noël (2002). Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá, Ediciones Aurora.

Salazar, Pedro (coord.) (2014). “Capítulo 7. La Reforma y las Políticas Públicas” en *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos: Una Guía Conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez, pp. 142-175.

Serrano, Sandra (2016). Guía de Estudio de la Materia Introducción al Estudio del Derecho Internacional de los

Derechos Humanos. México, FLACSO-México, Colección: Guías de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia.

Subirats, Joan; Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona, España, Ariel.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2013). Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad, México, SCJN.

Vázquez, Daniel y Delaplace, Domitille (2011). “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Un campo en construcción”, en Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos, vol.8, núm.14, pp. 35-64.