Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos

Carlos Ricardo Aguilar Astorga
(Coordinador)

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO
CIEPS
CONSEJO DE INVESTIGACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL
EDOMÉX
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.
Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Lerma

Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos

Carlos Ricardo Aguilar Astorga
(Coordinador)

Políticas públicas con enfoque de derechos humanos / Carlos Ricardo Aguilar Astorga, coordinador. – México : Universidad Autónoma Metropolitana : Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, 2022.
1.ª edición
242 p. : ilustraciones ; 17 x 23 cm
ISBN: 978-607-28-2824-7

Primera edición: 2022
POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS
Carlos Ricardo Aguilar Astorga
(coordinador)

D.R. © 2022, Carlos Ricardo Aguilar Astorga
D.R. © 2022, Universidad Autónoma Metropolitana
Prolongación Canal de Miramontes 3855
Ex Hacienda San Juan de Dios, Delegación Tlalpan
14387, Ciudad de México
Unidad Lerma/ División de Ciencias Sociales y Humanidades
Avenida de las Garzas núm. 10
Col. El Panteón. 52005, Lerma, Estado de México
Consejo Editorial de la División de Ciencias Sociales y Humanidades
<cedcsh@correo.ler.uam.mx>

D.R. © 2022, Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social
Avenida José María Morelos Pte. 1222
Col. San Bernardino, 50080, Toluca de Lerdo, Estado de México
<intelectuales2019@gmail.com>
Autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal CE: 211/01/01/22

Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en partes, ni registrada ni transmitida, por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma y por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo y por escrito de los editores.
La presente publicación pasó por un proceso de dos dictámenes (doble ciego), de pares académicos avalados por el Consejo Editorial de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Lerma, que garantiza su calidad y pertinencia académica y científica.
Impreso en México/ Printed in Mexico

Índice

7 **Introducción ¿Por qué los derechos humanos reestructuran la hechura de las políticas públicas?**
Carlos **R**icardo **A**guilar **A**storga

33 **Enfoque de derechos humanos en América Latina en tiempos de pandemia. ¿La universalidad en disputa?**
Laura **P**autassi

57 **¿Eficiencia o igualdad? Dilema para la gestión de las políticas públicas**
André-**N**oël **R**oth **D**eubel

77 **Planeación, Programación y Presupuestación en México: Reflexiones sobre el Proceso Presupuestal y las Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos**
Gabriela **B**arajas **M**artínez y **A**bigail **R**odríguez **N**ava.

113 **Los mecanismos de participación ciudadana: conceptualización, variables y su vinculación con los Derechos Humanos**
María **C**arolina **R**estrepo **G**ómez y **C**arlos **R**icardo **A**guilar **A**storga

139 **En la búsqueda del ADN de las políticas que "deseamos": aspectos para la operacionalización del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas**
María del Pilar Berrios Navarro y Laura Zapata Carmona

165 **El sistema de cuidados y el enfoque de derechos en la oferta programática en el Gobierno Federal y en la Ciudad de México**
Ángel Mundo López y Carlos Ricardo Aguilar Astorga

197 **Enfoque de derechos humanos aplicado a programa "Jóvenes Universitarios"**
Rodolfo Jacinto Ruiz

223 **A manera de conclusiones**
Carlos Ricardo Aguilar Astorga

233 **Sobre las personas autoras**

Introducción ¿Por qué los derechos humanos reestructuran la hechura de las políticas públicas?

Carlos Ricardo Aguilar Astorga

Introducción
¿Por qué los derechos humanos reestructuran la hechura de las políticas públicas?

Carlos Ricardo Aguilar Astorga[1]

"todas las personas hacen todo lo que hacen por el bien
de lo que creen que es bueno".
(τοῦ γὰρ εἶναι δοκοῦντος ἀγαθοῦ χάριν πάντα πράττουσι πάντες).
Aristóteles (Política, 1252a).

Introducción

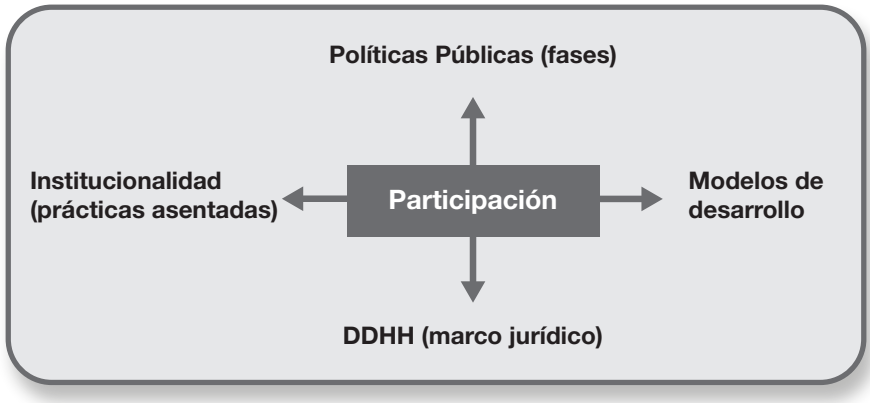
El estudio de las políticas públicas tiene poco más de 7 décadas en destacar el papel imprescindible de los estilos y las formas de gobierno. En estas décadas se ha puesto el énfasis en el diagnóstico de los problemas públicos, los diseños de estrategias, en la implementación, así como en la evaluación. A pesar de esta secuencialidad, ha quedado claro la complejidad en la racionalidad de la toma de decisión, implica hacer uso de los recursos científicos y técnicos disponibles que no siempre se gestan en escenarios y contextos que lo favorezcan. A la par de las ciencias y disciplinas que permiten comprender las políticas públicas, los derechos humanos (DDHH) tienen en la Declaración Universal un detonante imprescindible para concebir la cosa pública.

[1] Profesor–investigador titular en el Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana – Lerma. Investigador Nacional. c.aguilar@correo.ler.uam.mx

A pesar de que ambos campos de comprensión se desarrollaron antes de la década de los cincuenta del siglo pasado, es peculiar que su asociatividad no haya trascendido sino hasta principios del siglo XXI. Frente a este dilema cabe preguntarse si una es consubstancial a la otra o si bien, sus parámetros disciplinares solo permiten una asociatividad discursiva. En ese sentido, nos preguntamos ¿si son elementos comunes, por qué su integración en diseños e implementación de políticas es tan escasa? ¿basta con tener una normatividad para que las políticas se vinculen a los DDHH? ¿qué cambia y qué se modifica cuando los derechos orientan las políticas tradicionales? ¿será que la hechura de las políticas en los últimos años se ha centralizado en la mera entrega de bienes y servicios o más aún, en la simple transferencia de recursos monetarios y por tanto se ha dejado en el olvido al problema público?

Nosotros creemos que los DDHH no solo son elementos orientadores de las políticas, sino que las reafirman y concretizan, pues si bien en el plano nominal los derechos tienen un fuerte sustento jurídico, son las políticas públicas las que permiten un desdoblamiento en acciones concretas que hacen garantizable no únicamente el derecho sino los derechos. Es decir, el carácter público de la política tiene en los derechos humanos elementos centrales puesto que las primeras buscan resarcir las violaciones plasmadas en las segundas, pero con un elemento clave: las políticas públicas con enfoque de derechos son invariablemente participativas. Este eje central de la participación entre las políticas y los derechos (en plural) es el vínculo por el cual ambos campos de conocimiento no tienen la asociatividad requerida y esto se puede notar si lo transversalizamos con otras dos categorías menores, pero igualmente importantes: las prácticas asentadas en la institucionalidad y su vinculación con los modelos de desarrollo vigentes en el país y en la región. Esta hipótesis puede quedar plasmada en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Fases de políticas y derechos humanos.



Fuente: elaboración propia.

Queremos hacer notar que las políticas realmente públicas son participativas porque contienen elementos centrales que aluden a los derechos humanos, es decir, no hay políticas (*policy*) que sean ajenas a los DDHH porque son estos los que permiten comprender cuál es el problema público que buscan atender las *policy*; del mismo modo que los DDHH son operacionalizables desde acciones jurídicas, pero también políticas. Al surgir esta intermediación de la participación entre el marco jurídico de los derechos y la racionalidad de las políticas públicas (observable mediante sus fases), la participación implícita genera la necesidad de observar las prácticas asentadas en tanto institucionalidad respecto de un modelo de desarrollo. Es por ello que la observación de las políticas públicas con enfoque de derechos, no solo se ve atravesada por la participación ciudadana, sino que al hacerlo, permite vislumbrar en torno a las reglas escritas y no escritas de la practicidad habitual respecto de un marco operativo que se plasma en los modelos de desarrollo.

Por tanto, el objetivo de este libro es indagar la relación entre las políticas públicas con los derechos humanos, tomando en consideración el papel articulador de la participación ciudadana que, a su vez, desdobla una tensión en el plano de la institucionalidad y de la propia concepción de desarrollo.

Metodológicamente la precisión de las observaciones y análisis, requieren de un enfoque exploratorio que dé cuenta de múltiples herramientas con las cuales se vislumbren diferentes objetos de estudio y unidades de análisis. Si bien el objeto de estudio refiere a la asociatividad entre política pública y derechos humanos, no siempre puede hacerse desde el mismo horizonte; de esos dos aspectos, hay un sinfín de abordajes de los cuales aquí solo pretendemos hacer un acercamiento; por otro lado, la unidad de análisis es también fluctuante y muy diversa, pues los **quiénes** y el **qué** se estudia con esta perspectiva de políticas públicas con enfoque de derechos, plantea múltiples posibilidades, las cuales estamos lejos de concretar en una metodología estándar. De este modo la metodología que utilizaremos es exploratoria la cual tendrá varios centros analíticos dependiendo de los capítulos del presente libro. Dicho en palabras más llanas, dado que el tema de las políticas públicas con enfoque de derechos está en ciernes, este trabajo busca esclarecer líneas de análisis que permitan definir y concretar una metodología aplicable para su estudio, análisis y desarrollo, básicamente centrados en estudios cualitativos que ahondan en estudios regionales, del derecho, estudios de caso, los cuales tendrán un valor heurístico siempre como propuesta que queda a debate.

I

A finales de 2018, el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS) del Estado de México, solicitó a la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Lerma, diseñar un Diplomado profesionalizante que llevó por título: "Planeación de Políticas Pública con enfoque de Derechos", el cual fue dirigido a servidores públicos adscritos a los organismos sectorizados de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México (SEDESEM).

En aquella ocasión, el Diplomado tuvo una duración de 120 horas efectivas presenciales, teniendo como inauguración y clausura una conferencia magistral respectiva. Ese primer Diplomado (2020) tuvo el reto de transmitir a las personas servidoras públicas conocimientos sobre cómo planear políticas con enfoque de derechos humanos. Era obvio que pasar de lo deseable de la normatividad de los derechos humanos

a lo aplicable de políticas, programas y proyectos, era un imperativo que había que trascender para hacerlos garantizables, con el adicional de que el público receptor eran servidores públicos que requerían de los conocimientos teóricos y empíricos, pero sobre todo, prácticos, para poder compatibilizarlos con un flujo administrativo ya planeado, concomitante.

Desde ese primer acercamiento se pudieron observar los niveles de complejidad que los tomadores de decisión enfrentan en ese flujo constante de operar políticas, donde era obvio que los mandos operativos no cuentan muchas veces con la suficiente capacidad técnico-política para ejercer la decisión y mucho menos en una corriente administrativa previamente iniciada e impulsada por otros actores.

Se pudo constatar que los funcionarios tienen, académicamente, conocimientos en diferentes ramas (no solo) de las ciencias sociales, así como otros instrumentos para el ejercicio de sus funciones en el gobierno subnacional. Sin embargo, estas ventajas quedan supeditadas a las condicionantes del entorno institucional de las entidades gubernamentales donde colaboran, pues, intelectualmente se trata de personas con sobrada capacidad, pero que, en el ejercicio de sus funciones enfrentan limitantes jurídicas, contables, fiscales, administrativas, etcétera (la complejidad de la acción conjunta como dirían Pressman y Wildavski). Dicho de otro modo, las condiciones laborales de buena parte de la administración pública representan (en ocasiones) obstáculos importantes que impiden la innovación, la inserción de innovaciones (como el enfoque de derechos), pues existe poca capacidad de adaptación al cambio en programas y políticas que son decididas por otras instancias muchas veces alejadas (no nada más geográficamente) no sólo de las problemáticas a atender, sino de los requerimientos para hacerlos ejecutables.

No queremos dar a entender que políticamente lo operativo queda avasallado por lo político, pues, los estudios de implementación nos recuerdan que los instrumentadores rediseñan con la interpretación y la puesta en obra a las propias políticas, pero es necesario reconocer que la ausencia de un servicio profesional de carrera genera efectos perversos más allá de lo que políticamente se puede prever. En realidad, muchos gobiernos buscan impartir mayor capacitación y habilitación de las

facultades de sus recursos humanos, pero en un entorno como este, termina siendo una inversión infructuosa si al final los funcionarios capacitados terminan siendo sustituidos sin otro criterio que el político; por lo que, lo demás viene siendo una especie de intencionalidades positivas constantes. Subyace entonces la lógica de que el enfoque de derechos en las políticas públicas por parte de los actores administrativos de un orden subnacional se asienta en lo nominal (anclado a lo jurídico) pero en lo operativo (las reglas de operación de los programas) es apenas un buen deseo.

Mucho más lejana es la posibilidad de que la implementación tenga manifestaciones intencionadas del enfoque de derechos y, si acaso sucede, se deberá a factores ajenos a la planeación. Como ya señalaban Van Meter y Van Horn "la implementación es engañosamente simple, no parece implicar ninguno de los grandes temas" (1975, 450), pero claro que se les necesita.

Cambiar el horizonte de comprensión de la planeación, por ende, implica ir más allá de esperar la aparición de la "voluntad política" o de un contar con marco normativo progresista, implica observar, comprender y actuar conforme al ensamblaje de múltiples piezas, una de ellas las normativas, financieras otras, algunas más presupuestales, etcétera, que vienen acompañadas de limitantes en la infraestructura, capital humano e intelectual de parte de los actores de la planeación, diseño, implementación y evaluación.

En suma, en aquella ocasión, los diplomantes manifestaron la preocupación del amplio andamiaje que implica el enfoque de derechos en las políticas puestas en la practicidad y especificidad de la administración pública.

Entonces, ¿qué se debe hacer? De entrada, continuar por la senda que habíamos comenzado, pero tomando en consideración el aprendizaje mutuo que representó esa primera experiencia que ofrecía muchas oportunidades.

Y así fue: entre marzo y agosto de 2021 comenzó a impartirse una segunda edición, cuyo resultado fue el egreso de una segunda generación de diplomantes que tuvo la oportunidad de recibir las experiencias y conocimientos de un grupo experimentado de profesores, ahora durante

150 horas de clases en modalidad virtual a causa de la pandemia. Como era de esperarse, el Diplomado 100% en línea posibilitaba la oportunidad de digitalizar y almacenar todos los materiales (bibliográficos, videográficos, etc.), lo que implicó un reto adicional que no había sido enfrentado anteriormente.

No obstante, tanto ponentes como diplomantes nos encontrábamos en un contexto de adaptación. Ese entorno de *cuasi* alfabetización virtual no fue nada sencillo, pues los procesos pedagógicos requieren de la complicidad de la presencialidad, del acercamiento grupal y del compañerismo físico, pero también se abrieron vetas interesantes, como duplicar el número de conferencias magistrales (contando con dos conferencistas internacionales y dos nacionales), gracias a que la logística se simplificó al eliminar la complicación de la compaginación de las agendas, los traslados, los hospedajes.

Como puede verse, se presentaron desventajas y oportunidades; las primeras se trataron de minimizar y las segundas de aprovechar al máximo. Respecto de esto último, resulta significativo que, en esta búsqueda de ampliar el horizonte de las tecnologías, se pensó en la posibilidad de escribir este libro para discutir el enfoque de derechos en las políticas, pero también para abonar en la documentación de la dificultad operativa que en lo gubernamental representa el enfoque de derechos.

Buena parte del profesorado participó en ambas versiones del diplomado y es quien participa en la elaboración del presente trabajo, a quienes se añaden las brillantes participaciones de los dos conferencistas magistrales internacionales: la Dra. Pautassi de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y el Dr. Roth, de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL). Este proyecto de investigación[2] ha contado con el apoyo del CIEPS como cofinanciador y coeditor.

En suma, el presente manuscrito tiene siete importantes aportes, los cuales abordan algunos de los múltiples y diferentes centros explicativos del enfoque de derechos en las políticas públicas, vinculándolo con distintos estudios de caso.

[2] El 26 de octubre de 2020 queda aprobado por los canales institucionales de la UAM-L, el proyecto de investigación denominado: "Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos" con clave de proyecto: 53502020, cuya duración es de 24 meses (enero 2021 – diciembre 2022).

II

Después de la presente introducción, el libro continúa con la estupenda participación de la doctora Laura Pautassi, investigadora del CONICET y de la Facultad de Derecho de la UBA, una voz ampliamente reconocida en el tema del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. Su trabajo titulado "Enfoque de derechos humanos en América Latina en tiempos de pandemia ¿la universalidad en disputa?", nos ofrece un análisis sobre la tensión entre la universalidad y las condiciones socieconómicas actuales, plasmadas en una desigualdad cada vez más aguda en la región. La autora destaca el papel del enfoque del feminismo contemporáneo en tanto herramienta conceptual y política potente que explica las relaciones asimétricas de poder. Desarrolla su texto destacando el alcance y uso de las obligaciones estatales, insertando los principios de universalidad e igualdad, así como los impactos en lo público y privado. No menos importante son las propuestas de reformas institucionales y políticas públicas que pueden hacer efectivo el conjunto de derechos humanos. Sobre la visión del enfoque de género, destaca esas asimetrías de poder que dan cuenta no solo de las brechas de los ingresos económicos en cuanto valores, posiciones, hábitos, tanto en lo sexual como en la diversidad de las identidades, plasmando la articulación en lo cultural, social, económico y político de las mismas políticas públicas. De ese modo, las políticas se deben desdoblar a partir de principios y estándares de la normativa internacional de derechos humanos, haciendo posible que universalidad e igualdad garanticen la centralidad de las personas. Para la doctora Pautassi, la situación que trajo la COVID-19, debe posibilitar una agenda transformadora que enfoque las acciones en los sectores más vulnerados por la pandemia, pues, a la postre, se ha podido evidenciar que eran los colectivos que tenían previamente desventajas de todo tipo. Por ello, es necesario el establecimiento de nuevos acuerdos, pactos sociales, económicos, ecológicos y políticos; en suma, un cambio estructural urgente.

El segundo capítulo corre a cargo de uno de los referentes latinoamericanos de las políticas públicas, el doctor André-Noël Roth Deubel, adscrito a la UNAL, quien aborda el marco específico de la gestión pública en las fases de la política pública. En su texto que titula "¿Eficiencia o igualdad? Dilema para la gestión de políticas públicas", muestra que

ningún modelo de gestión se encuentra en estado puro, pues cada uno privilegia ciertos valores y criterios que determinan la organización de la administración pública, gestión, resultados e impactos, pero, sobre todo, la legitimidad de la acción pública. El profesor Roth presenta los elementos constitutivos, tanto del modelo burocrático derivado de los aportes de Weber, como del modelo de Gerencia Pública. El autor plantea una progresiva inclinación hacia la eficiencia productiva que genera costos a los fines públicos. Esto se pone en evidencia cuando compara la legislación de algunos países (Colombia, Ecuador y Perú) haciendo notar que, a nivel constitucional, la equidad y la igualdad tienen una presencia recurrente, pero ésta tiende a ser mucho menor cuando se norma sobre la gestión del agua, que termina priorizando el concepto de eficiencia. No es cosa menor que la asociatividad de conceptos vaya acompañada de la sostenibilidad, pues, cuando se incrementa las menciones de la eficiencia, en clara reciprocidad aumenta la mercantilización de los bienes públicos. Estos conceptos muestran que, en los casos donde la eficiencia fue más recurrente, la contratación pública devino en precarización. El capítulo del Dr. Roth señala que la reducción de los costos del gobierno no fue evidente con la introducción del modelo de gerencia pública, además, de que la falta de capacidad administrativa de los gobiernos trajo consigo acomodamientos de corrupción y clientelismo. Finalmente, Roth apuesta por una visión sobre las políticas públicas que, en sus distintas fases, tomen en consideración la dignidad humana y el respeto a los derechos humanos, los cuales no han tenido un incremento en la región cuando se habla de eficiencia, por tanto, habrá que repensar el papel de la igualdad y la equidad en los procesos de decisión en todas las fases de la política pública. Tampoco se trata, dice el autor, de un regreso al modelo burocrático, sino de un modelo todavía en ciernes que tome en cuenta la pluralidad de los agentes que intervienen en las decisiones públicas y sociales, "sensibles a la diversidad y resiliente al entorno, es decir, necesariamente subóptimas, y alejadas de los dogmas del todo público o del todo privado y de la eficiencia económica o técnica como única solución válida".

El tercer capítulo que lleva por título: "Planeación, Programación y Presupuestación en México: Reflexiones sobre el Proceso Presupuestal y las Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos", cuyas

autoras son las doctoras Gabriela Barajas Martínez y Abigail Rodríguez Nava, profesoras titulares de la UAM Azcapotzalco y Xochimilco, respectivamente. En su disertación abordan el complejo entramado entre la planeación y la presupuestación, pasando por el estrecho camino de la programación. La indagación de las profesoras comienza con un recorrido jurídico–político de la instrumentación del citado enfoque en la propia Carta Magna mexicana, que da paso a una indagación sobre la complejidad de los problemas públicos y sociales en México. Estos dos puntos convergen con un tercero, la actual gestión del ejecutivo Federal, aspecto que Barajas y Rodríguez ven con suma preocupación, pues si bien el actual presidente ha tratado de imprimir un estilo de gestión diferente, este se caracteriza más por apreciaciones sustentadas en su propio discurso y narrativa y no en diagnósticos más abultados; dicen las autoras: "En pocas palabras, hoy la administración pública mexicana se encuentra en un proceso de transformación, pareciera, sin una ruta definida." Esta triada es la base con la cual Barajas y Rodríguez, despliegan un análisis metodológico examinando el enfoque tradicional de abordar las políticas con el análisis de cada fase del ciclo presupuestario (planeación, programación y presupuestación). Tal como lo plasman en su estudio, se hace notar que hay cambios significativos cuando el enfoque de derechos se inserta en el ciclo presupuestario y, por supuesto, no se trata de un simple agregado nominal. De ello se deduce que la división sectorial de la administración pública Federal y los grandes problemas nacionales hacen más urgente que nunca la introducción del citado enfoque.

En un capítulo posterior se abordan los mecanismos de participación ciudadana en relación con los derechos humanos. Dicho capítulo forma parte del proyecto de investigación seleccionado y aprobado por el programa Cátedras COMECyT del Estado de México, en donde la doctora Carolina Restrepo Gómez fue seleccionada por dicho programa y cuenta con la asesoría institucional en la UAM-Lerma del doctor Carlos Ricardo Aguilar Astorga. Es importante mencionar, además, que la doctora Restrepo participó en algunas sesiones del Diplomado profesionalizante en Planeación de Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos en su segunda promoción, en donde tuvo la oportunidad de destacar la idea de visualizar la participación ciudadana como derecho humano. Restrepo y Aguilar subrayan que la participación ciudadana plantea la

posibilidad de que los ciudadanos se involucren de manera amplia en los distintos espacios de decisión, contribuyendo a "desprivatizar" el Estado, es decir, proveyendo de herramientas a la sociedad civil para intervenir en la definición del interés público, propiciando en cierta medida la igualdad, ya que este espacio posibilita el acceso a la administración de los recursos públicos a grupos sociales que tradicionalmente habían permanecido excluidos de los procesos de decisión. En este sentido, la participación vinculada a la voluntad popular constituye un derecho a través del cual el poder político actúa de forma democrática, garantizando otros derechos como la libertad de expresión, los derechos de asociación y los de educación e información. Cabe aclarar que en México se ha dado un crecimiento en términos cuantitativos y cualitativos de los ejercicios consultivos, lo que puede ser explicado en tres vertientes. Por un lado, la incorporación de leyes secundarias que puntualizan los procedimientos de activación en el marco de tratados internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la participación consagrada como Derecho Humano en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Un segundo elemento está relacionado con la incorporación de la participación ciudadana como un eje central en la forma de hacer gobierno. El último elemento está relacionado con el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil que representan la activación "desde abajo" de este tipo de mecanismos.

Existe, nominalmente, una relación entre democracia, política pública y participación, pero justamente en los mecanismos de participación se ha notado su separación. Nadie puede dudar que estos tres elementos sean constitutivos uno del otro, sin embargo, la practicidad de las consultas hace notar claramente cómo la decisión se hace oscilante y tiende a favorecer vínculos entre agentes gubernamentales y privados a cambio de cierto empoderamiento vía la participación.

La quinta aportación se titula: "En la búsqueda del ADN de las políticas que "deseamos": aspectos para la operacionalización del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas", texto que presentan la Dra. Pilar Berrios y la Mtra. Laura Zapata. En esta disertación, señalan como factor importante la voluntad política así como la ciudadanía activa, pero sobre todo, que los servidores públicos, tegan el conocimiento y

dominio de las herramientas necesarias para la incorporación de derechos en las políticas. Para las autoras es necesario el reconocimiento de la existencia y continuidad de un discurso de derechos, que, si no logra operacionalizarse a través de acciones consecuentes, lo único que se logra es la legitimación de una visión limitada del desarrollo. Intencionalidades y herramientas son indispensables en este enfoque de derechos.

En el sexto capítulo, Ángel Mundo López (UAM Xochimilco) y Carlos Ricardo Aguilar Astorga (UAM Lerma), se enfrentan a uno de los múltiples temas que durante la pandemia por COVID-19 se hizo presente: el de quién y cómo se deben proveer los servicios de cuidados si lo vemos desde un enfoque de derechos humanos. En el capítulo titulado "El sistema de cuidados y el enfoque de derechos en la oferta programática del Gobierno Federal y de la Ciudad de México", los autores, desde una perspectiva que analiza la influencia recíproca que las esferas de la estructura social (estatal, mercantil, familiar y relacional) generan unas sobre otras, y todo depende, precisamente, de la forma en la que el Estado regula (e impone) las influencias que la sociedad espera en torno a los servicios de cuidados. Si bien el análisis se nutre de la propuesta analítica iniciada en los años noventa por el autor danés Gosta Esping-Andersen en torno a los procesos de desmercantilización, más adelante, Adelantado y Gomá ampliaron la perspectiva para reconocer que existen otra serie de efectos más allá de la desmercantilización, los cuales pueden incluso resultar más violatorios de los derechos, pues no sólo el mercado puede salir victorioso, sino que, a la forma de Pirro de Epiro, lo que puede perder el mercado lo asumirá la familia con mayores costes, particularmente sobre las mujeres si persiste una lógica conservadora que postula que ellas son "más aptas" para proveer los servicios del ámbito del *oikos* (trabajo reproductivo). Es así que, analizando los documentos normativos (aprobados y por aprobar) tanto del gobierno Federal, como el del gobierno de la Ciudad de México (con una novel Constitución con carácter garantista), así como las acciones puestas en marcha casi a la mitad de ambas administraciones, se llega a una poco halagüeña conclusión: la existencia de una brecha enorme entre el establecimiento de un sistema de cuidados con enfoque de derechos para dar paso a procesos refamiliarizadores que, en un entorno de desigualdad, terminarán recargando los peores efectos sobre los sectores históricamente más afectados.

El libro lo cierra el trabajo de Rodolfo Jacinto, quien es egresado de la licenciatura en Políticas Públicas de la UAM-Lerma, y que fungió como prestador de servicio social dentro del proyecto de investigación (véase la nota al pie 4) del cual también desprende su trabajo terminal y del cual presenta algunos resultados y hallazgos significativos de su indagación. El trabajo que titula "Enfoque de derechos humanos aplicado al programa "Jóvenes Universitarios", es un análisis sobre uno de los muchos programas sociales que insertan nominalmente el enfoque de derechos, aunque se puede deducir que su estructura obedece a otras orientaciones. Jacinto examina el diseño del programa para establecer si está en condiciones de ofrecer el enfoque de derechos en la implementación. Finalmente, el autor realiza una serie de recomendaciones para reorientar un diseño de política pública con enfoque de derechos a partir de una metodología propia. Como lo deja ver el autor, los programas municipales no siempre están limitados presupuestalmente, y la cercanía territorial con las personas becarias tiende a distorsionar los objetivos de la política.

Estos siete puntos plantean una visión interesante en la geografía agreste de alcanzar el cumplimiento de los derechos humanos, y sin duda, abonan a una mejor comprensión de lo que se ha caminado y de lo que falta por recorrer. Pero, *grosso modo* ¿de que hablamos cuando mencionamos las políticas públicas con enfoque de derechos? Aquí un brevísimo y necesariamente incompleto acercamiento.

III

Una persona con vulneración en sus derechos no es, simplemente, una persona carente de un conjunto de bienes *X* o de servicios *Y*,[3] sino que está separada del valor total que lo hace humano, se afecta su calidad de poseedor de derechos y se le piensa simplemente como sustituible, como

[3] Desde luego que la violación a los derechos humanos, tiene que ver con la falta de acceso a bienes y servicios, pero por sí mismos, esta solvencia no garantiza el derecho humano. Este error es muy frecuente (al menos en México) en el diseño de políticas que incorporan nominalmente los derechos humanos. Su hipótesis es que, a mayor cantidad y frecuencia de transferencias monetarias, becas, otorgamiento de bienes, servicios, paquetes, etcétera, afectan positivamente a los efectos causales del "problema", cuando apenas solventan una mínima parte de la violación del derecho humano.

medio y no como fin; se le niega su valor de irrepetibilidad (todo humano en tano *ser* es irrepetible); es decir, se imposibilita el acceso a su plenitud (cuya manifestación empírica puede plasmarse con diferentes mediciones: niveles de violencia, grado de ingreso, etcétera). Dicho en otras palabras, estas personas experimentan faltas graves a sus derechos más allá de la simple carencia de bienes y servicios.

Esto es importante porque ha predominado la idea de que las políticas públicas son simples paquetes de bienes y servicios,[4] como si la efectividad de estos comprendiese lo humano. Como puede notarse, el enfoque de derechos reitera el no siempre recordado carácter humano de las personas, de modo que la concepción típica de las *policy* se ven reformuladas de la siguiente manera:

a) El problema público tendrá que dejar de pensarse como la simple carencia de un bien y servicio que se solventa con alguna transferencia monetaria o el reparto de algún insumo, pues implica el reto de atender problemáticas en tanto haya violación de un derecho humano, dicho en otras palabras, el problema público es directamente proporcional a la negación de un derecho.

b) La formulación de alternativas deberá contemplar no el mero cumplimiento de estándares de gestión-presupuestación, sino que puede alinearse y nivelar criterios para que objetivos, metas e indicadores sean simétricos con la normativa internacional de derechos. ¿Una política pública que se formula y diseña sin enfoque de derechos puede evaluarse *ex post* como tal?

c) La implementación que tiene contemplado el enfoque de derechos humanos requiere ir más allá de la instrumentación de mecanismos de monitoreo y seguimiento como si se tratara de la simple supervisión de una cadena de mando–obediencia que da cuenta del cumplimiento de ciertas acciones. Ante tal situación, es indispensable que la participación sea un mediador en esta *ingobernable* "puesta en marcha" que llamamos implementación o ejecución.

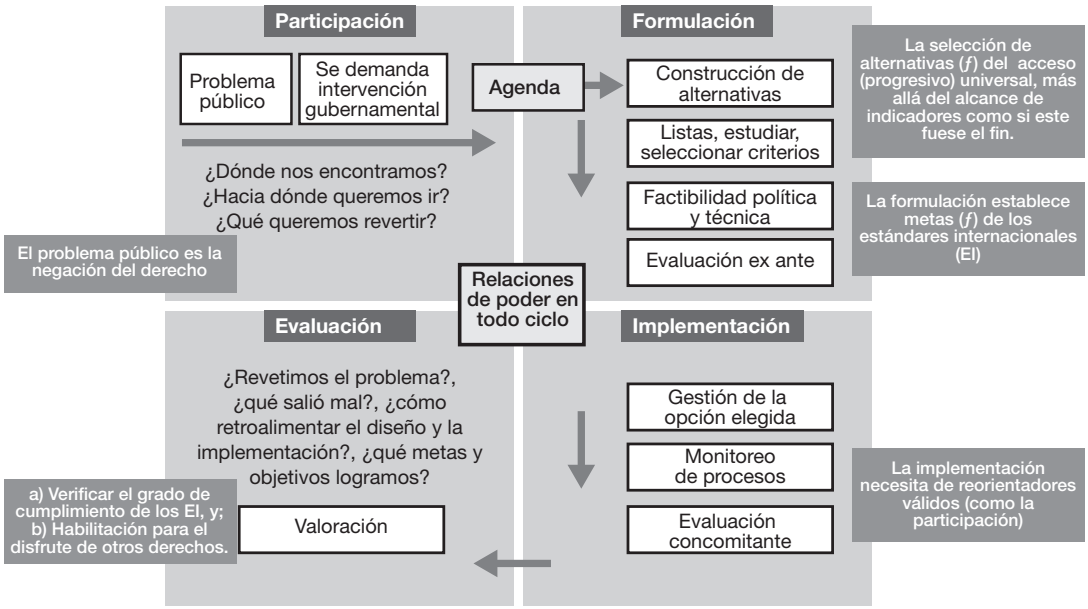
[4] Desde luego que muchas políticas públicas tienen que ver con los insumos que entregan, sin embargo, no se reduce a ello.

d) La evaluación con enfoque de derechos implica centrarse en el grado de cumplimiento de la normativa internacional (tratados, convenciones, acuerdos, pactos, de derechos humanos, que un país en específico haya firmado y ratificado), pero también valorar cómo ese grado de cumplimiento favorece a otros derechos y programas. Es decir, lo que aquí importa es verificar el grado de cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos y dar cuenta de la habilitación y disfrute con otros derechos (interdependencia). (Aguilar, 2020).

Estas modificaciones pueden ubicarse en el Diagrama 1, donde cada una de las grandes fases de la política tiene significativas orientaciones. Por eso se señala que las modificaciones metodológicas con el enfoque de derechos cambian los propósitos tradicionales de las políticas públicas.

Diagrama 1
Políticas públicas con enfoque de derechos

Fases y subfases de la política



Fuente: elaboración propia.

Como es sabido, las fases de las políticas no son automáticas y muchas veces no guardan relación coherente o lineal entre ellas. En el cuadro 1 se recurre a esta secuencia por considerar que permite ubicar de manera general y visual los cambios que el enfoque de derechos trae en las políticas, pero de ningún modo el orden queda asegurado.

Tal como lo desarrolla Pautassi en su aportación, el enfoque de derechos humanos metodológicamente es transversal, que abarca desde lo estatal hasta lo familiar, pasando por los mercados y las organizaciones sociales. Por tanto, pensar en un enfoque de derechos dentro de las políticas es definir el papel de Estado y los actores locales, para ello, el enfoque requiere de elementos, principios, estándares y obligaciones necesarias a fin de garantizar el desarrollo conforme a los derechos y las obligaciones a los Estados por formar parte de tratados internacionales (Pautassi, 2008). Es decir, el derecho internacional otorga un marco normativo que orienta a la formulación de políticas y estrategias de carácter nacional e internacional. Estas estrategias deben empoderar a los sectores marginados o excluidos mediante el reconocimiento de sus derechos (Abramovich, 2004).

> "...el derecho internacional sobre derechos humanos principalmente como un marco conceptual que es aceptado por la comunidad internacional y que puede ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo. También lo mira como una guía amplia acerca de: la forma de llevar a cabo el proceso de cooperación y asistencia; la participación social en ese proceso; las obligaciones de los gobiernos donantes y receptores; la manera de evaluar la asistencia, y los mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad que deberían establecerse a nivel local e internacional" (Abramovich, 2004:37).

Implícitamente la noción de dignidad de todas las personas se reitera con Pautassi (2008) y Abramovich (2004) cuando convergen que el punto de partida para formular una política es reconocer la existencia de personas sujetos de derechos, que pueden exigir o demandar atribuciones que originan obligaciones jurídicas; tal consideración cambia la lógica de la relación del Estado con los ciudadanos beneficiarios de políticas. Es decir,

se dejan de concebir como personas que reciben beneficios asistenciales, son personas titulares de derechos con poder jurídico y social para exigir al Estado (Pautassi, 2008 y Abramovich, 2004). Además, se debe reconocer la responsabilidad de los Estados para promover el conjunto de elementos que integran los derechos humanos, plasmados en los diversos pactos y tratados internacionales (Pautassi, 2008).

Cabe mencionar que el enfoque basado en derechos no pretende limitar, ni establecer las acciones que los gobiernos deban realizar, ya que se reconoce que cada uno de ellos puede definir sus propias estrategias. Debe tenerse en cuenta que "[…] el derecho internacional de los derechos humanos no formula políticas, sino que establece estándares que sirven de marco a las políticas que cada Estado define". (Abramovich, 2004:43).

Sin embargo, si establece un conjunto de obligaciones, las cuales pueden cumplirse en algunos casos a través de la acción pero como también veremos, por omisión. La manera de lograrlo para todo el conjunto de derechos humanos como señala Abramovich, 2004, es con el cumplimiento de obligaciones negativas y positivas, las primeras "son las que tiene el Estado de abstenerse de realizar cierta actividad" por ejemplo, limitar el derecho de expresión de las personas, evitar que las mujeres decidan sobre su propio cuerpo, en general significa que el Estado no debe interponerse entre los sujetos y su capacidad para disfrutar y exigir sus derechos.

Las segundas corresponden sobre todo al tipo de acciones que debe realizar el Estado a fin de asegurar el cumplimiento de derechos, las cuales pueden ir desde la organización de un sistema de salud eficiente, la elaboración de planes educativos consistentes con una perspectiva integral, la generación de modelos para la atención de las violencias contra las mujeres, etc.

Hay distintas orientaciones sobre cómo operacionalizar la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas, por ejemplo, Abramovich, (2004) Sánchez Moreno, (2011), Vázquez y Serrano (2012), entre otras.

En este sentido, es importante identificar las obligaciones, al respecto, Abramovich, recuperando la propuesta de Van Hoff, identifica

4 niveles: respetar, proteger, garantizar y promover, las cuales va a definir de la siguiente manera:

> Las obligaciones de respetar se definen por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de proteger consisten en impedir que terceros injieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de garantizar suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Las obligaciones de promover se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien (Van Hoff, citado por Abramovich, 2004).

Es importante considerar que las políticas públicas van abandonando su carácter predominantemente técnico y recuperan su talante político (la política pública la entendemos como la reiteración pública de la política, es decir, discusión, negociación, intercambio, fuerza, pero también posibilidad de acuerdos), es por ello que, en el centro del Diagrama 2, el punto nuclear son las relaciones de poder que implican un andamiaje político. Esta característica queda explícita en el enfoque de derechos de las políticas.

En el Diagrama 2 podemos notar que las piezas de las políticas son también un factor instrumental de ensamblaje, que permiten pasar de lo abstracto a lo concreto. Por un lado, tenemos el entramado institucional que representan los Estados–nación y su aparato administrativo mejor conocido como gobierno, desdoblado en su nivel nacional y subnacional, el cual queda obligado por sus firmas y ratificaciones de los estándares internacionales de derechos humanos en sus formas de pactos, tratados, etcétera, que dejan a los Estados la aplicabilidad de la norma mediante políticas públicas.

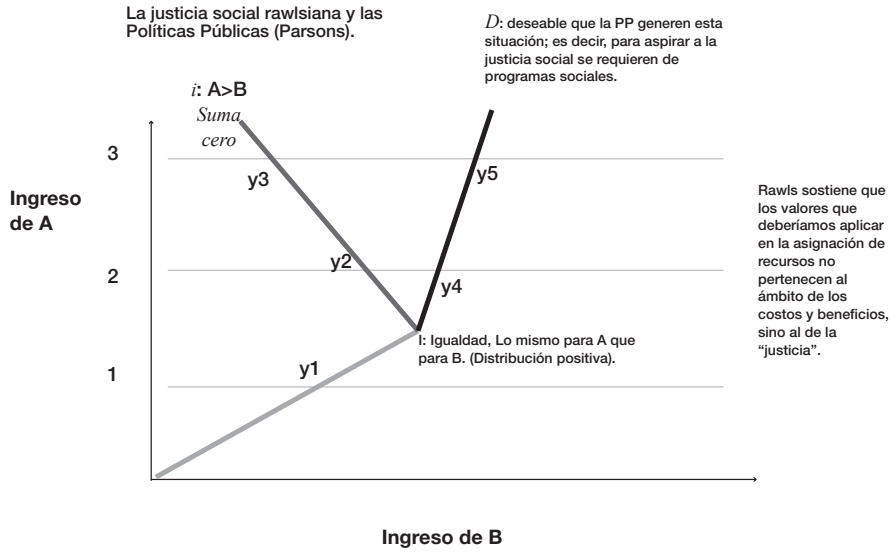
Diagrama 2
El andamiaje del enfoque de derechos en las PP

Fuente: elaboración propia.

Es entonces que las políticas ya no solo plantean lo deseable sino lo concreto de la norma a través de procesos endógenos y exógenos, intra e intergubernamentales. El enfoque de derechos es el "cableado" interno que permite interconexiones y flujo de energía que alimenta las acciones en forma de políticas públicas; *ergo*: políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

Para que esos cables suministren energía y flujos, hay que trascender las barreras hasta el punto de lo posible. Con esto queremos decir que los DDHH no son la utopía romántica inalcanzable, pero tampoco la zona de confort de unas minorías. Hay que secularizar los derechos humanos. Así como las políticas públicas buscan recuperar el carácter *público* de las *políticas*, también hay que *humanizar* los *derechos*.

Gráfica 1
Políticas públicas y redistribución según Rawls



Fuente: elaboración propia con base en Parsons, W. (542).

Como podremos notar en los capítulos que conforman este libro, hay una argumentación frecuente sobre la necesidad redistributiva de los ingresos como punto nodal de las políticas públicas con enfoque de derechos, mediante proyectos, programas y políticas.

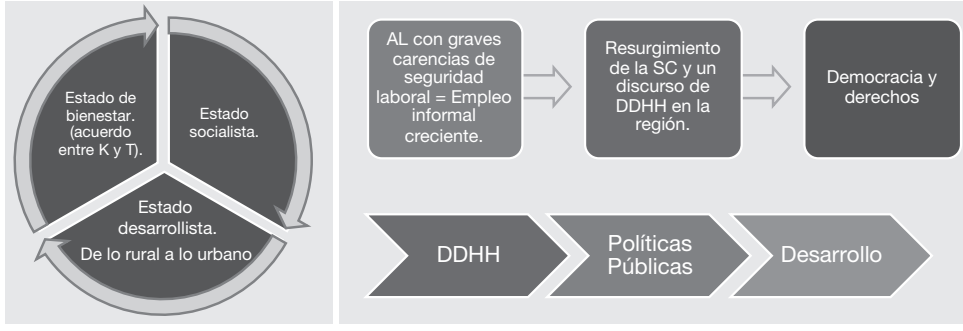
En su disertación sobre la Teoría de la Justicia de Rawls, Wayne Parsons justifica a las políticas públicas como ese elemento necesario que permite equilibrar los ingresos de una población. No obstante, su valoración no explicita a los derechos humanos, sino más bien alude a un modelo de justicia imparcial anclado indirectamente en el enfoque de oportunidades influenciado, por un lado, por la libertad negativa que implica poca intervención estatal, y por otro, su postura positiva de libertad, quedando entendida desde los parámetros gubernamentales en tanto que formuladores de políticas distributivas y redistributivas. Como puede notarse, el modelo rawlsiano implica un "principio de diferencia" (Rawls, 2006: 80) que justifica cierto nivel de desigualdad.

Es por ello que, el talante redistributivo *qua* oportunidades, plantea desventajas frente al axioma de los derechos, puesto que estos buscan

redistribución y justicia social, pero también reducción de desigualdades. En un contexto donde los programas (sobre todo los que privilegian las transferencias monetarias) "apalancan" a favor de la igualdad, es obvio el hecho que hay un factor despolitizante, pues las poblaciones receptoras de esos programas no tienen sino que cambiar del conflicto político a una postura de competencia.

Como se podrá dar cuenta el lector, muchos de los ensayos aquí desarrollados destacan el nivel de desigualdad de la región que, sin duda, es una asignatura pendiente pero que tiene connotaciones con los modelos de desarrollo. Tal como lo establece Canto (2021), los modelos de desarrollo son producto de procesos socio históricos, que tienen un entendimiento específico con el Estado, de ese modo, en la Europa occidental predominó el llamado Estado de Bienestar, en la Europa oriental y parte de Asia el Estado socialista y, para el caso de América Latina, el Estado desarrollista. Estos tres talantes por supuesto que tienen que ver con acuerdos políticos sobre el capital y el trabajo, de ese modo podemos establecer que lo sucedido en América Latina fue una política de alejamiento del sector primario, ocasionando que las personas migraran del campo a la ciudad, en el entendido que la creciente industrialización daría los empleos requeridos. Por supuesto que eso no fue así, generando que la economía se "informalizara", generando sectores pauperizados en las periferias de las grandes metrópolis.

Figura 2. Estado y desarrollo en AL



Fuente: elaboración propia con base en Canto (2021).

En ese contexto, Latinoamérica tuvo un fuerte apego al resurgimiento de la sociedad civil y del discurso de los derechos humanos; en el primer caso, influenciado por las resistencias frente a las dictaduras militares, en tanto que en el caso mexicano se enfrentaba al otro partido hegemónico. En el segundo, la exigibilidad de derechos se ha plasmado frente al cálculo económico de los modelos gerenciales, como una alternativa viable de incidir en las políticas.

Cobra especial importancia este hecho porque también reconfigura la concepción de política pública en la región y la hace diferenciarse de los conceptos anglosajones, de modo que, en este caso, la política pública está fuertemente ligada a la participación ciudadana. Por tanto, los derechos humanos y las políticas públicas tienen una especificidad importante que parte de un núcleo histórico:

> El concepto de derechos humanos, en América latina, está ligado principalmente con la necesidad de limitar el poder de las autoridades, es decir, los límites a lo que el Estado podía hacer frente al ciudadano, sobre todo en un contexto de dictaduras militares en el sur del continente y, en el caso de México, del autoritarismo del partido de Estado. No obstante, en la actualidad los principios, reglas y estándares de derechos en el derecho internacional de los derechos humanos ha logrado establecer, con mayor claridad, no únicamente las obligaciones negativas del Estado sino además las obligaciones positivas, definiendo no sólo lo que el Estado no debe hacer para no violar los derechos sino también aquello que debe hacer para lograr la plena materialización de los derechos civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales (Aguilar y Berrios, 2016).

Si bien se puede notar el componente jurídico de las políticas con enfoque de derechos humanos, el proceso para hacerse posible es multidisciplinario, pues:

> Cabe enfatizar que para el enfoque basado en derechos es fundamental partir del reconocimiento de una relación directa entre el derecho, la obligación correlativa, y la garantía, pues ella, sin duda, influirá en el establecimiento de un marco conceptual para la formulación e implementación de políticas públicas y de mecanismos de rendición

> de cuentas o responsabilidad que puedan considerarse compatibles con la noción de derechos. No obstante, no se pretende reducir el enfoque de los derechos humanos al campo jurídico, al contrario, más allá de los aspectos procedimentales de la ley se trata de explicitar una toma de posición sobre las relaciones sociales que subyace en el enfoque de los derechos humanos, y que se puede reconciliar con la política y el Derecho, en este caso, a través de las políticas públicas (Aguilar y Berrios, 2016).

A pesar de la predominancia del derecho, el componente político reclama su lugar, y su andamiaje escapa a sus campos disciplinares, haciendo que la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos sea una responsabilidad pluricéntrica, compleja y holística.

IV

La posibilidad metodológica de las políticas públicas con enfoque de derechos de pasar de lo abstracto a lo concreto implica dejar atrás el moralismo del derecho en las políticas, que ha supuesto por décadas que la mera pronunciación o existencia de la norma es ya en sí mismo un mandato que automáticamente se desdobla en lo deseable.

Para que los derechos queden garantizados, se necesitan acciones y criterios políticos que posibiliten derechos y no que perpetúen su ideal. En esta puesta en marcha, pasamos de lo deseable a lo posible cuando ubicamos que las tensiones entre las violaciones de derechos humanos y las autoridades responsables de la reparación tienen un desdoblamiento caleidoscópico, con enormes aristas y una multiplicidad de actores que buscan el control interpretativo del asunto.

No queremos decir que pensar o ejecutar las políticas públicas con enfoque de derechos humanos sea equivalente a hacer filosofía, no; sino que es evidente que, en la practicidad, hay un estancamiento del enfoque cuando queda en el plano de lo nominal; necesitamos pasar de lo deseable a lo posible, de lo abstracto a lo concreto, de lo pertinente a lo efectivo. Vale la pena hacer notar que, lo nominal de los derechos humanos está, en muchas ocasiones, estancado en la obviedad de las tabernas donde uno encuentra la predominancia del *deber ser* (el mandato moral de una norma),

pero requerimos una discusión más atrevida y sutil de aquello que ha quedado asentado por la *doxa* de "los tés artísticos", y justo hay que entrar ahí y tratar de explicar los procesos que permiten las desigualdades y lo diques intencionados y no intencionados que limitan una redistribución realmente equitativa. Abordar el tema de cómo revertir dichas situaciones con cursos de acción es, justamente, lo que explícitamente buscan las políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

Bibliografía:

Abramovich, Víctor (2004), "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", Revista de la CEPAL, núm. 88.

Agamben, G Homo Sacer. El poder soberano y la nuda vida. Valencia: Pre-textos. 2003.

Arendt, H. Los orígenes del totalitarismo, Alianza Editorial , 2009 (3ª reimp).

Aguilar, C. (2020) COVID-19, la crisis humanitaria que tendríamos que evitar. Algunas reflexiones desde las políticas públicas con enfoque de derechos. En: Medel *et al* (Coords) *México ante el Covid-19: Acciones y retos*. Cámara de Diputados LXIV Legislatura – Universidad Autónoma Metropolitana.

Aguilar, C (2019). "Evaluación de políticas sociales ¿con enfoque de derechos? La agenda que viene", La Crónica de hoy, 15 de agosto de 2019, México.

Aguilar y Berrios (2016). *Derechos y políticas públicas* (1.ª ed.). Universidad Autónoma Metropolitana.

Canto, M. (2020). *Sueño del ángel, El* (1.ª ed.). Universidad Autónoma Metropolitana.

Chesterton, GK (2009) El hombre que fue jueves. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

Guendel, Ludwig, "Políticas públicas y derechos humanos", Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2000.

Parsons, W. (2007) Políticas públicas: una introducción a la teorá y la práctica del análisis de políticas públicas; trad Atenea Acevedo. Flacso, México.

Rawls, J. (1997). Teoría de la justicia. México: Fondo de Cultura Económica.

Pautassi, L. (2008). *La articulación entre políticas públicas y derechos, vínculos difusos*. En Ximena Erazo, Víctor Abramovich y Jorge Orbe(editores). Políticas Públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales Vol.II(89-116). Santiago: Fundación Henry Dunant.

Pressman, J. y A. Wildavsky (1984). Implementación. Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

Žižek, S. (2003). El sublime objeto de la ideología. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Enfoque de derechos humanos en América Latina en tiempos de pandemia. ¿La universalidad en disputa?

Laura Pautassi

Enfoque de derechos humanos en América Latina en tiempos de pandemia ¿La universalidad en disputa?

Laura Pautassi[1]

La pandemia provocada por el coronavirus, en sus múltiples cepas y variantes, impacta sobre las cuestiones centrales en la agenda de derechos humanos en América Latina y expone las desigualdades prexistentes. En el transcurso de estos dos dramáticos años desde la aparición de la COVID-19, la humanidad experimentó con perplejidad las sucesivas e interconectadas situaciones de riesgo, donde se puso en juego la vida, la salud, la economía, la política y el medio ambiente.[2] Lejos de ser un fenómeno aislado y de competencia de las autoridades sanitarias, la crisis interpeló al conjunto de la sociedad y con ello, a las garantías de derechos humanos y las políticas públicas

[1] Doctora en Derecho, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales y Profesora regular de la Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

[2] Durante el año 2020 la pobreza afectó a 22 millones de personas más en comparación con el 2019, en especial a niños, niñas y adolescentes y mujeres. A su vez, el aumento del desempleo, de la informalidad laboral sumado al cierre de pequeñas y medianas empresas (pymes) junto con bajos niveles de inversión, provocaron el aumento de la brecha de ingresos, con mayor impacto sobre trabajadores informales, mujeres y jóvenes, indígenas, afrodescendientes y migrantes, (CEPAL-OPS, 2021: 3).

de cada uno de los países (Pautassi, 2020a: 385). Con profundo dramatismo, la pandemia expuso la debilidad de los países de América Latina y el Caribe para afrontar la envergadura de la crisis, que se suma a múltiples situaciones preexistentes, como el endeudamiento externo, la pobreza, desempleo e informalidad laboral, la injusta división sexual del trabajo y del cuidado, el deterioro de los sistemas de salud y educación, la falta de institucionalidad y las diversas manifestaciones de violencias, particularmente la violencia de género.[3]

Al respecto, durante el período 2010-2019, la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en América Latina disminuyó del 6% al 0,2%, y en 2020 la contracción de la actividad económica fue todavía mayor alcanzando un 5,3%, con un incremento de la pobreza en 4,4% y la pobreza extrema 2,6% con respecto a 2019 (CEPAL, 2021: 5) dejando en claro los efectos de la pandemia. Para el año 2022, las proyecciones no son auspiciosas, ya que se espera una desaceleración del crecimiento económico, que en promedio alcanzará el 2,1% en toda la región, dando cuenta a su vez de las heterogeneidades que caracterizan a América Latina.[4] Las estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas, señalan que América del Sur crecería un 1,4%; Centroamérica y México, un 3,3%, y el Caribe (sin incluir a Guyana) un 6,1%, ubicando a los países por debajo de los niveles de actividad de 2019, mostrando otra vez, el impacto de largo plazo del coronavirus (CEPAL, 2022: 21).

A la delicada situación macroeconómica deben adicionarse los problemas de legitimidad política e institucional, donde las respuestas de las coaliciones gobernantes también fueron disímiles atravesadas por conflictos y protestas ciudadanas activas que interpelaron a los tres poderes públicos (Pautassi, 2020b: 71). Y allí valga como ejemplo el caso de la(s) vacuna(s) como paradigma de estos tiempos, que evidenció la

[3] En Bohoslavsky (2020) se desarrollan cada una de las dimensiones afectadas por la pandemia del coronavirus desde un enfoque de derechos humanos.

[4] En efecto, los países más afectados por la pobreza serán Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú con un 7% de incremento, mientras que la pobreza extrema aumentará en aproximadamente 4 puntos porcentuales en Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México y Nicaragua, (CEPAL, 2020: 9-10).

rápida y efectiva capacidad de la ciencia para lograr su desarrollo pero la ineficiencia de las políticas sociales para alcanzar su distribución.

Sin duda que no es lineal este resultado, entre otras razones debido a que el Norte global[5] lejos de acatar sus compromisos en el campo de derechos humanos acapararon dosis, patentes y plantearon disputas en torno a la aprobación de las vacunas y sus certificaciones como aptas para el ingreso a los países, desatando una nueva geopolítica que instala criterios de exclusión/inclusión en las movilidades humanas. A modo de ejemplo, en julio de 2021, el 46,3% de la población de los Estados Unidos y Canadá había completado su esquema de vacunación, le siguen los países de la Unión Europea con el 34,9% de cobertura, mientras que América Latina y el Caribe sólo había vacunado al 13,6% de su población, y alcanzaba el 11,3% de personas vacunadas en el mundo (CEPAL, 2021: 1). En octubre de 2021, el promedio de América Latina y el Caribe había aumentado a un 30% de la población vacunada con esquema completo. Las dificultades se presentan en tanto la posibilidad de ampliar la cobertura depende de los proveedores internacionales, que en muchos casos discontinuaron la provisión de dosis, sumado al acaparamiento por parte de la gran mayoría de los países de altos ingresos (CEPAL y OPS, 2021:7). A su vez se presentan diferencias inter-regionales y al interior de cada uno de los países, entre otras razones porque es el continente más desigual de la tierra, debido a que el 10% más rico de la población gana 22 veces más que el 10% en condiciones de pobreza (Busso y Messina, 2020: 3) y la división sexual del trabajo y de los cuidados es altamente injusta (Pautassi, 2021: 24).

Contrario al discurso ampliamente difundido, hay suficiente evidencia que muestra que el COVID 19 no es un virus que afecte de igual manera a todas las personas por igual, sino que impacta de manera interseccionada de acuerdo con el sexo y diversidades sexuales, étnicas, nivel educativo, socioeconómico, geográfico.[6] Es decir, la enfermedad

[5] Tomando la referencia vinculada a la epistemología del conocimiento en clave poscolonial que ha establecido relaciones desiguales de poder-conocimiento entre los países del hemisferio Norte y los del Sur (Santos, 2009).

[6] El concepto de interseccionalidad desarrollado por Crenshaw (1989) identifica los efectos que múltiples categorías sociales producen en una persona, generando opresión y discriminación que impacta diferenciadamente al entrecruzarse.

y sus consecuencias impactan con mayor dureza en las personas en condiciones de vulnerabilidad, en especial quienes sufren múltiples discriminaciones (Bohoslavsky, 2020: 18). En suma, la pandemia expuso la agenda de derechos humanos en pleno y dando cuenta, una vez, más de su relevancia ineludible.

Con renovada convicción, en este artículo recupero la importancia del enfoque de derechos humanos y de género como la principal estrategia de intervención para la pandemia y en particular para el escenario postpandemia. En primer lugar, presento el alcance y usos en tanto obligaciones estatales, destacando el aporte del enfoque de género, para luego recuperar el debate en torno al principio de universalidad e igualdad y su impacto en términos del ámbito público y privado. Por último, presento propuestas de reformas institucionales y políticas públicas que verdaderamente protejan y efectivicen el ejercicio interdependiente de derechos humanos.

1. La importancia de "enfocar" en derechos.

¿Por qué el enfoque de derechos humanos tiene relevancia a la hora de pensar transformaciones estructurales durante la pandemia y en un escenario post-pandemia? Precisamente porque se requiere repensar la esfera pública y también el ámbito privado. Estas dos esferas –público y privado- claves en la consolidación de los regímenes de bienestar en los años de posguerra (Draibe y Riesco, 2006; Pautassi, 1995) y de interpelación permanente por parte del feminismo[7]- fueron espacios centrales para el manejo de la crisis socio-sanitaria.

Debido a que el enfoque de derechos humanos es una metodología de corte transversal que establece el puente, los conectores de sentido entre los Tratados Internacionales, las constituciones y las políticas públicas de los Estados, combina necesariamente múltiples instancias

[7] Desde la célebre frase de Kate Millet (1975) "lo personal es político" que expone el valor del mundo privado y su impacto en lo público, existe un valiosísimo caudal de teoría y estudios empíricos que profundizan en la relevancia respecto al ámbito privado como esfera productora de trabajo, cuidado, bienes y servicios pero que lejos de ser espacios democráticos se encuentran atravesados por asimetrías y violencias de género (Pautassi y Marco Navarro, 2021).

(Abramovich y Pautassi, 2009: 286). Por un lado, abarca la esfera pública de responsabilidad estatal, que ha cobrado una enorme notoriedad en el momento pandémico, ya que resultó necesario delimitar la responsabilidad pública (Estado) de la privada (familias), de los mercados y la responsabilidad de las organizaciones sociales y comunitarias (OSC). Estas cuatro esferas, que conforman el "diamante del bienestar" (Evers et. Al, 1994) o del cuidado (Razavi, 2007: 20).

Entre tantos otros efectos, en estas dos décadas de aplicación del enfoque de derechos humanos[8] a nivel regional, se produjo un importante proceso de difusión respecto a las obligaciones –de hacer y no hacer- que contienen los derechos, que en caso de incumplimiento, pueden derivar en mecanismos de responsabilización, tanto a nivel local como internacional (Rossi y Moro, 2014). En concordancia, en materia de derechos humanos se produjo un avance considerable a la hora de definir el campo de lo público (Cunill Grau, 2010), donde existe un alto grado de responsabilidad estatal, que puede incluir deberes de prestación, otras veces de organización de servicios e institucionalidad, o funciones de regulación de los actores no estatales, como las empresas y las relaciones de mercado (Abramovich, 2006).

Este proceso, junto con los principios y estándares de derechos humanos delimitados por el *corpus* de derechos humanos, reforzaron el hecho que cada Estado se encuentra obligado a la realización de derechos civiles, políticos (DCyP) y derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). A ello se agrega que cada país asume además deberes diferenciados respecto de aquellas personas que se encuentran en situación de mayor desventaja para el ejercicio de la ciudadanía (Abramovich, 2021: 376). Pero no solo se trata de las evidentes condiciones de vulnerabilidad en que viven millones de personas en América Latina y El Caribe, sino respecto a situaciones de desigualdad estructural. Al respecto, la división sexual del trabajo es la expresión de las relaciones de género en el mundo del trabajo, que ha estructurado

[8] La declaración del Milenio de Naciones Unidas del año 2000 impulsa como propuesta central en el campo del desarrollo la aplicación del enfoque de derechos humanos (OACNUDH, 2006), que es incluida como parte central de la Agenda 2015 con los 8 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Posteriormente, en 2015 se aprueba la Agenda 2030 con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) vigentes a la fecha (https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/)

y consolidado las relaciones de subordinación de las mujeres, cuya manifestación es su concentración en las responsabilidades de cuidado, y su menor y desigual participación en el mercado laboral (Pautassi, 2007). En consecuencia, América Latina no dejará de ser el continente más desigual de la tierra hasta tanto no se cuestionen los factores que la producen y no se incorpore a la injusta división sexual del trabajo, del cuidado y del tiempo como central en su reproducción (Pautassi, 2021: 36). Se trata centralmente de una obligación estatal de cumplimiento, que a la fecha poco se ha avanzado en su resolución y que debe incorporarse en los planes o agendas de desarrollo sostenible, como también en la sanción de leyes o en sentencias judiciales.

Considerando las evaluaciones realizadas (Cecchini y Rico, 2015), se destacan avances importantes en torno a la incorporación del enfoque de derechos en los mecanismos de protección social en países de América Latina. Sin embargo, la mayor cantidad de desafíos se concentra precisamente en términos de universalidad e igualdad, ya que a la fecha no se ha superado la tensión entre universalismo y focalización en desmedro de la promoción de sistemas de seguridad social inclusivos (Cecchini y Rico, 2015: 356). En el caso de las garantías en torno al ejercicio de la alimentación adecuada, en varios países de la región se constata la prevalencia de programas alimentarios focalizados sin incorporar un abordaje integral de la alimentación adecuada como variable central en la situación de pobreza, sobre todo en el caso de NNA y de las mujeres (Pérez Gomez et. al, 2019).

En definitiva, dos décadas antes de la pandemia, los Estados, las OSC y les ciudadanes disponían de la metodología del enfoque de derechos, la que a su vez toma como base el concepto de enfoque del feminismo contemporáneo. Se trata de una herramienta conceptual y política potente que marca un cambio de paradigma y obliga a repensar diversas categorías, entre otras razones porque el concepto de género refiere a la asimetría de poder que estructura nuestras sociedades, la economía, la política y el derecho, asignando a cada sexo o identidades sexuales, distintos signficantes, valores y posiciones (Pautassi, 2021: 23).

A partir de la identificación de una estructura de poder asimétrica, el concepto de enfoque opera promoviendo la necesaria transformación

de las multiples asimetrías como paso previo a cualquier acción, la que de manera transversal sitúa a la desigualdad, la discriminación y el poder en el centro de todo accionar estatal (Pautassi, 2021: 24). Utilizar el enfoque en el campo de lo público, en primer lugar, aporta elementos de transformación respecto a las clásicas teorías sobre el Estado, la economía, la política, la administración pública, la justicia y consecuentemente, a las formas de intervención estatal en los tres poderes públicos (Abramovich y Pautassi, 2009: 289).

Es decir, tanto respecto a la asimetría de poder sobre la que se estructuran las relaciones personales y por consiguiente las sociedades, como respecto a los procesos de desarrollo, ambos demandan que el foco sea puesto a partir del reconocimiento, garantía y protección de derechos humanos. Precisamente ese es el efecto transformador que se produce en el siglo XXI, ya que se alcanzaron consensos globales plasmados en la Declaración del Milenio[9] con sus agendas de desarrollo sostenible y 17 objetivos (ODS) que abarcan a todo el sistema de promoción y protección de derechos humanos.

Sin embargo, aún no se ha reconocido en plenitud el extraordinario aporte al conocimiento y a la práctica política y social de la teoría feminista y su efecto en las políticas públicas, y aún mayor a las transformaciones culturales y relaciones sociales. Y en el caso de América Latina, a pesar de la frecuente alusión a la desigualdad como característica distintiva (Amarante et. al., 2016), la consideración de las desigualdades se miden a partir de los ingresos –casi exclusivamente monetarios- y salvo excepciones, no complejizan el origen o los componentes de dicho ingreso, avanzando en fórmulas de cálculo "ciegas al género"[10] y con impacto directo en las vías para su superación (Pautassi, 2021: 31). Es decir, hasta que no se mencione e incorpore la división sexual del trabajo y de los cuidados como factor central productor de desigualdad, no será posible avanzar en sociedades más incluyentes e igualitarias. Mucho menos para resolver una crisis de tamaña dimensión como la desencadenada por el coronavirus.

[9] Fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, en septiembre de 2000 y fue firmada por 193 países del mundo, https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf

[10] Este concepto de ceguera avanza aún más a la clásica denuncia de que no existe neutralidad, para señalar que precisamente hay una voluntad manifiesta por invisibilizar los contextos estructurales en las vidas de las mujeres, (Kabeer, 1998: 273-311)

Precisamente, el marco teórico inédito elaborado por el feminismo, incluye un conjunto de ideas, metodologías y técnicas que permitieron cuestionar y analizar las formas en que los grupos sociales han construido y asignado responsabilidades, actividades, comportamientos para mujeres y varones, los espacios que habitan (Rico y Segovia, 2017), los rasgos que los definen, el poder que detentan y las formas en que culturalmente se legitima, las vivencias que produce y las identidades que construye (Lamas, 2002) a partir de lo cual se establecen numerosas y complejas interrelaciones e interacciones humanas donde lo biológico, lo psíquico y lo social se entrelazan (Lamas, 2009).

Por ello el análisis comprende dimensiones que aluden tanto al trasfondo cultural de las relaciones de género como a su carácter político. En conjunto, estos conceptos y técnicas proponen una nueva mirada a la realidad, definida como "enfoque de género", que se instituye como un prisma que permite desentrañar aquellos aspectos que de otra manera permanecerían invisibles.[11]

Transformar dichas relaciones significa cuestionar y replantear poderes, tanto en la vida cotidiana como en las esferas más amplias de la sociedad, incluyendo especialmente la política y la economía. En rigor, el enfoque de género da cuenta de la presencia de una estructura de poder asimétrica que asigna valores, posiciones, hábitos, diferenciales a cada uno de los sexos y las identidades diversas, y por ende, estructura un sistema de relaciones de poder conforme a ello, el cual se ha articulado como una lógica cultural, social, económica y política omnipresente en todas las esferas de las relaciones sociales (Pautassi, 2009). Y claramente las políticas públicas no son la excepción, y en momentos como una crisis como la provocada por la pandemia los principios de derechos humanos (Bohoslavsky, 2020: 20) como la igualdad de género deben guiar toda respuesta a la crisis.

[11] El concepto de género inicialmente se utilizó para enfrentar el denominado determinismo biológico y la construcción binaria, ya se ha consolidado como un concepto central que ocupa los debates en torno al lenguaje, literatura, historia, arte, educación, política, sociología, psicología, ciencia, medicina, geografía, hábitat, derecho, trabajo y economía. En las ciencias sociales el enfoque de género ha sido convalidado como conocimiento válido, y con entidad propia, del mismo modo en la economía, de hecho conformando una rama específica –la economía feminista- y es aún más reciente en las denominadas ciencias duras, Benería (1994).

La abundancia de situaciones que pueden ser discriminatorias, por acción u omisión del Estado, es prácticamente infinita, en tanto comprende desde situaciones de discriminación por raza hasta los criterios de asignación del gasto público social al interior de un Estado o la falta de enfoque de género en los presupuestos estatales (Abramovich y Pautassi, 2009: 285). De allí su necesario tratamiento como eje transversal a toda acción de monitoreo y cumplimento de los derechos sociales y los límites que pueden presentarse en el proceso de verificación de cumplimiento (CIDH, 2018). Inclusive se han desarrollado metodologías basadas en el enfoque de derechos humanos para políticas interculturales que incorporan indicadores de progreso (PUDH-UNAM, 2021).

El concepto de enfoque de derechos humanos, en tanto metodología de intervención en el campo público como de las relaciones privadas, implicó un cambio de escenario relevante, especialmente para las políticas sociales a nivel regional, pero también un importante marco de acción política para muchas de las dirigencias políticas de inicio del siglo en América Latina. Se produjo una suerte de "boom de derechos" (Pautassi, 2016) donde, al menos a nivel retórico, los derechos integraron muchas de las plataformas de políticas a nivel regional. En contrapartida, los logros alcanzados, tanto a nivel de Pactos y Tratados internacionales como los avances en los países han sido promovidos fuertemente por el accionar de los movimientos de mujeres como también por todo el activismo en derechos humanos y la diversidad de organizaciones sociales de esta región, constituyendo actores fundamentales en muchas de las reformas alcanzadas, ya se trate de reclamos por violación de derechos humanos como en términos de salud sexual y reproductiva (SSR), violencia doméstica, trata, pueblos ancestrales, cambio climático o derechos de las personas LGTBI.

Es decir, el reclamo por los derechos no solo refiere a identificar las obligaciones y responsabilidades de los Estados, sino se trata de considerar a los derechos como ¨reglas de organización¨ (Abramovich, 2021: 380) que tienen un impacto directo en el diseño e implementación de las políticas públicas, del accionar de los poderes ejecutivos en todas sus jurisdicciones (ámbito nacional, provincial o local) y particularmente a través de las políticas sociales, pero también para la labor de los poderes legislativos y la de los y las operadores judiciales. Es decir, operan sobre la

institucionalidad, que conforma además un objetivo explícito del enfoque de derechos.

Nuevamente estas situaciones se pusieron en evidencia al inicio de la pandemia, que en el caso del trabajo remunerado y de cuidados fueron los más afectados en la crisis. Al no haberse instalado como práctica el diseño de políticas fundadas en derechos humanos, explica una rápida reacción de los organismos de protección internacional y regional, que incluyeron numerosas declaraciones, estándares y recomendaciones por parte de los comités de los Pactos y Tratados Internacionales, de los expertos independientes y de órganos jurisdiccionales. Entre otras situaciones, los organismos protectores alertaron y enfatizaron la necesidad de resolver la crisis con base a principios y obligaciones de derechos humanos. En palabras de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para Derechos Humanos, Michelle Bachelet: *"...nuestros esfuerzos para combatir el virus no darán resultados a menos que apliquemos un enfoque holístico, lo que significa que debemos proteger cuidadosamente a los sectores más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad, tanto en términos médicos como económicos"*[12]

Tal como desarrollo en el próximo apartado, los estándares definidos para cada derecho adquieren una singularidad, tanto en términos del alcance de la obligación como en relación con su operacionalización o procedimientos. Sirva como ejemplo, los esfuerzos que se realizan por eliminar el uso en el campo de la política social del concepto de "beneficiario o beneficiaria" que lejos de identificar a una persona como titular de un derecho, lo sitúa como persona sujeta a la discrecionalidad de las burocracias asistenciales. No se trata de otorgar beneficios sino de

[12] https://www.ohchr.org/es/2020/03/coronavirus-human-rights-need-be-front-and-centre-response-says-bachelet?LangID=S&NewsID=25668. Se destaca además el dictado de las Directrices para el abordaje de la pandemia por parte de la ACNUDH (2020) y las numerosas declaraciones y acciones de los comités de los Pactos y Tratados Internacionales, que advirtieron sobre la indispensable resolución de la crisis a partir de un enfoque de derechos humanos, como el Comité CEDAW (https://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/HRBodies/CEDAW/Statements/CEDAW_statement_COVID-19_final.doc&action=default&DefaultItemOpen=1 de Naciones Unidas, y en el caso del Sistema interamericano de derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) creó la Sala de coordinación y respuesta oportuna e integrada ante la crisis del COVID 19(SACROI-COVID 19) con el objetivo de agilizar las respuestas y monitoreo de acciones de protección de derechos humanos, identificar situaciones de emergencia y promover medidas cautelares y soluciones urgentes, http://www.oas.org/es/cidh/SACROI_COVID19/.

reconocer a una persona que es titular de derechos y que el Estado debe cumplir con sus obligaciones.

Nuevamente en términos de las situaciones ocurridas durante la pandemia, la universalidad y la igualdad son la regla de tratamiento de cada una de las personas y de las políticas a aplicar y no la disputa. De esta manera, a los efectos diferenciales que produce el coronavirus, en función del nivel educativo, socioeconómico, etnia, género y condición de migrante o ciudadano o ciudadana, las respuestas estatales necesaria e ineludiblemente deben ser universales.

2. La importancia de enfocar pero con base en principios y estándares

El principio de universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, que la Conferencia de Viena de Derechos Humanos de 1993 consagra en su plataforma de acción[13], opera como estándar de acción ineludible para los Estados y tracciona para la promoción de políticas integrales y con respuestas de tipo sistémicas, al tiempo que se avanza en el desarrollo de indicadores de progreso para medir el cumplimiento de derechos (Pautassi, 2018).

A su vez, uno de los elementos centrales de los Pactos y Tratados Internacionales es precisamente que establecen un piso mínimo e irrenunciable de igualdad, a la vez que imponen un campo de responsabilidad al Estado, con lo cual presuponen un modelo de Estado (Abramovich, 202: 377). A su vez, el enfoque de derechos promueve el empoderamiento de cada persona en tanto titular de derechos humanos, como también como ciudadana.

Y este es un aspecto central porque no solo se trata de cumplir con la obligación tal como se encuentra en el Tratado internacional, sino avanzar en incluir el *corpus* de derechos humanos, que tal como fue señalado, suma pautas, estándares y también indicadores que permiten

[13] https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf

interpretar y fortalecer la base de las respuestas estatales, traducidas en las políticas públicas (Abramovich y Pautassi, 2010).

Estas cuestiones nuevamente se pusieron en evidencia en pandemia. En primer lugar por la dimensión de la crisis y la necesidad de dar respuestas ágiles y, de acuerdo con los compromisos y obligaciones, debían estar basadas en derechos humanos. A diferencia de lo que habitualmente es el marco de definición de las políticas públicas, donde en esa "arena" de toma de decisiones se plantean diversos conflictos, intereses y negociaciones, donde ingresan cuestiones socialmente problematizadas (Oszlak y O´Donnell, 1981) y no siempre concluyen en la aprobación de políticas públicas, en la pandemia la urgencia dominaba la escena.

Paralelamente, la organización y sistematización de los estándares de interpretación de las obligaciones contenidas en los DESCA, identificando como tales, a aquellos parámetros establecidos en el *corpus* de derechos humanos, que fijan el contenido y alcance de cada derecho y permiten medir, dimensionar, delimitar el alcance de las obligaciones –positivas y negativas- lo cual permite consolidar aún más la necesidad de precisar los indicadores que den cuenta de dichos estándares.

Como ya señalé, por parte de los órganos de protección internacional se buscó comunicar la relevancia de haber definido los siguientes estándares: i) universalidad, ii) contenido mínimo de los derechos, iii) la obligatoriedad de progresividad y la consiguiente prohibición de no regresividad, iv) los compromisos financieros y presupuestarios, v) el principio de igualdad y no discriminación, vi) producción y acceso a la información, vii) acceso a la justicia en sentido amplio y viii) participación social y empoderamiento ciudadano.

En forma esquemática, a continuación se presentan los estándares sistematizados a la fecha, que lejos de ser una enumeración exhaustiva, permiten identificar su vínculo con las Directrices de la OACNUDH (2020) para el tratamiento de la pandemia del COVID-19.

Cuadro 1. Estándares de los DDHH y su vínculo con las directrices de la ACNUDH (2020) para el tratamiento COVID-19

ESTÁNDAR	DESCRIPCIÓN	*CORPUS* DDHH	DIRECTRICES RELATIVAS A LA COVID 19
Universalidad	Principio básico de DDHH: "todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí".	Art. 5. Plataforma de Acción Convención de Viena (1993). Pactos y Tratados Internacionales de Derechos Humanos, relativos a DCyP y a DESCA. Fallos Comité Cedaw Comité de Expertas Violencia (CEVI-Convención de Belem do Pará). Corte Interamericana de DDHH.	El principio de universalidad, indivisibilidad e interdependencia atraviesa todas las directrices. "El derecho internacional permite la adopción de medidas de urgencia en respuesta a amenazas de gran entidad, pero las medidas que limiten los derechos humanos han de ser necesarias y proporcionales al riesgo estimado, y deben aplicarse de manera no discriminatoria. Esto quiere decir que esas medidas han de tener un objetivo y una duración específicas, y que deben aplicarse con el menor grado de injerencia posible, a fin de proteger la salud pública" (OACNUDH, 2020).
Contenido mínimo	Obligación mínima pero ineludible, de contenido universal, que apunta a asegurar la satisfacción de por lo menos niveles básicos de cada uno de los derechos e incluye obligaciones de comportamiento y obligaciones de resultado y no es pasible de excepciones, ni aún en situaciones de emergencia.	Comité PIDESC, Observación General N 3 Comité PIDESC, Observación General N 12 y 14 entre otras GTPSS (2016-21)	"Los tratamientos deben ser accesibles a todos, sin discriminación, incluso a los más vulnerables y marginados. Esto quiere decir que es preciso abordar las barreras preexistentes que estorban dicho acceso y velar por que a nadie se le nieguen los cuidados oportunos y adecuados porque carece de recursos económicos o por motivos de discriminación, entre otros la edad, la discapacidad, el género o la orientación sexual, o porque la estigmatización le impide recibir tratamiento".

Continúa...

ESTÁNDAR	DESCRIPCIÓN	*CORPUS* DDHH	DIRECTRICES RELATIVAS A LA COVID 19
Recursos financieros y compromisos presupuestarios	Cada Estado debe destinar "el máximo de recursos disponibles" que implica dos acciones: i) la obligación de adoptar medidas concretas, y ii) deben utilizarse el máximo de los recursos disponibles.	Artículo 2.1, PIDESC Observación General N 3, Comité PIDESC Comité CEDAW Comité de Expertas Violencia (CEVI-Convención de Belem do Pará). GTPSS (2016-21)	"A corto y largo plazo, las respuestas de la comunidad internacional deben orientarse por todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo. Mediante la cooperación y la solidaridad internacionales, el derecho al desarrollo contribuirá a una mejor reconstrucción, a través de políticas nacionales y mundiales de comercio, inversión y finanzas, y también mediante un contexto que fomente el desarrollo sostenible". "Las medidas de estímulo fiscal y protección social orientadas directamente a las personas menos dotadas para hacer frente a la crisis, son esenciales para aliviar los devastadores de la pandemia. Las medidas inmediatas de alivio económico, tales como las bajas médicas con sueldo garantizado, las prestaciones ampliadas por desempleo, la distribución de alimento y la renta básica universal pueden atenuar los efectos más agudos de la crisis".
Progresividad y no regresividad	Se encuentra vedado al Estado sancionar normas jurídicas o adoptar políticas, programas y acciones de gobierno que empeoren la situación de los DESCA de los que gozaba la población al momento de adoptado el tratado internacional, o comprobar si la nueva norma suprime o restringe derechos o beneficios acordados por la anterior. La progresividad implica avanzar sostenidamente, en vinculación con los otros estándares hacia la satisfacción plena de cada derecho.	Corte DDHH, OC-5/85, cit., párr. 5., 27/20, entre otras más jurisprudencia Comité PIDESC, OG Nº 3 CDN, OG N° 5, GTPSS (2016-2021)	Rendición de cuentas "El derecho internacional permite la adopción de medidas de urgencia en respuesta a amenazas de gran entidad, pero las medidas que limiten los derechos humanos han de ser necesarias y proporcionales al riesgo estimado, y deben aplicarse de manera no discriminatoria. Esto quiere decir que esas medidas han de tener un objetivo y una duración específicas, y que deben aplicarse con el menor grado de injerencia posible, a fin de proteger la salud pública". "Algunos derechos no pueden limitarse, ni siquiera durante un estado de emergencia (derechos no derogables), entre otros el principio de no devolución, la prohibición de expulsión colectiva, la prohibición de la tortura y los malos tratos, y el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión".

Continúa...

ESTÁNDAR	DESCRIPCIÓN	*CORPUS* DDHH	DIRECTRICES RELATIVAS A LA COVID 19
Igualdad y No discriminación	Los DESCA deben garantizarse en igualdad de condiciones y sin discriminación, constituyendo una obligación con efecto inmediato.	Comité PIDESC, OG 5 y 16 Art 1 de CEDAW y Comité CEDAW GTPSS (2016-18)	"Las estrategias de salud pública deben abordar no solo las dimensiones médicas de la pandemia, sino también las consecuencias inmediatas, a medio y a largo plazo, sobre los derechos humanos y las cuestiones de género que pueden tener las medidas adoptadas en el marco de la respuesta sanitaria". "Los tratamientos deben ser accesibles a todos, sin discriminación, incluso a los más vulnerables y marginados. Esto quiere decir que es preciso abordar las barreras preexistentes que estorban dicho acceso y velar por que a nadie se le nieguen los cuidados oportunos y adecuados porque carece de recursos económicos o por motivos de discriminación, entre otros la edad, la discapacidad, el género o la orientación sexual, o porque la estigmatización le impide recibir tratamiento". "La pandemia del COVID 19 está generando una ola de estigmatización, discriminación, racismo y xenofobia. Es preciso que aunemos esfuerzos para hacer retroceder esta tendencia, lo que incluye el uso del término COVID-19 para nombrar la enfermedad, en vez de usar una referencia geográfica".
Producción y Acceso a la Información	Implica la obligación estatal de producir como de difundir información.	Comité PIDESC; O.G. Nº 1, puntos 3 y 4. Corte IDH, OC-5/85, del 13/11/1985, CDN N° 11 GTPSS (2016-21)	"En lo tocante al COVID-19, las facultades de emergencia solo deben usarse en aras de objetivos legítimos de salud pública y no como base para aplastar a la disidencia, silenciar la labor de periodistas y defensores de derechos humanos o adoptar cualquier otra medida que no sea estrictamente necesaria para abordar la situación sanitaria". "La difusión de información exacta, clara y de base empírica y las campañas de sensibilización son los instrumentos más eficaces contra la discriminación y la xenofobia, que se alimentan de la desinformación y el miedo. Es preciso realizar esfuerzos adicionales para vigilar los incidentes de discriminación y xenofobia, y las respuestas a dichos incidentes deberían ser rápidas y recibir amplia publicidad".

Continúa...

ESTÁNDAR	DESCRIPCIÓN	*CORPUS* DDHH	DIRECTRICES RELATIVAS A LA COVID 19
Acceso a la Justicia	La existencia de un derecho impone la creación de acciones judiciales o de otro tipo, que permitan al titular de este derecho reclamar ante una autoridad judicial u otra con similar independencia, ante la falta de cumplimiento de su obligación por parte del sujeto obligado. Es un estándar intrínseco a cada derecho.	Comité PIDESC, OG Nº 3, párrafo 5. CIDH, 2008. GTPSS (2016-21)	Rendición de cuentas Los Estados deben examinar urgentemente las soluciones alternativas al encarcelamiento, con miras a atenuar el peligro que pesa sobre los centros de detención; esas alternativas deben tener en cuenta a los reclusos que hayan cometido delitos de menor cuantía y de índole no violenta, los detenidos por inmigración y los detenidos por su estatus migratorio, a los que estén cerca de cumplir sus condenas, a las personas que padecen patologías previas y a las que cumplen prisión preventiva o administrativa. Las personas que estén detenidas sin base legal deben ser puestas en libertad, así como las que se encuentren recluidas en centros de tratamiento forzoso o en programas de rehabilitación por adicción a las drogas. Las restricciones adoptadas en aras de la salud pública, entre otras las órdenes de confinamiento o cuarentena, aumentan la posibilidad de que ocurran incidentes de violencia de género, en particular los que involucran violencia en la pareja o en el hogar. Debe darse prioridad al mantenimiento de servicios de apoyo y acogida a las víctimas de violencia de género, lo que comprende las tareas de remitir a las víctimas y garantizarles la disponibilidad y accesibilidad de vías de salida hacia lugares seguros. La información relativa a los teléfonos de urgencia y los servicios de Internet deberá incorporarse a los mensajes relativos al COVID-19.
Participación social y empoderamiento ciudadano	Es la responsabilidad que le compete al Estado en la promoción de la igualdad material, tanto a nivel del diseño de políticas públicas, como también en la promoción de instancias de cambio cultural y político para consolidar la igualdad material.	Comité DESC, OG Nº 16, párr. 10. Comité CEDAW CEVI- MESECVI CDN GTPSS (2016-21)	Las instituciones nacionales de derechos humanos y las entidades de la sociedad civil y las comunidades locales pueden ayudar a identificar a las personas que, de otra manera, se verían omitidas o marginadas, mediante el apoyo de la circulación de información accesible entre esos grupos y comunicando a las autoridades los datos relativos a la repercusión de las medidas aplicadas sobre dichas comunidades.

Fuente: elaboración pro pia en base a Pactos y Tratados Internaciones, GTPSS, Grupo de Trabajo para el Análisis de los informes nacionales del Protocolo de San Salvador, (2016-21) y OACNUDH (2020.).

Estos estándares a su vez, pueden ser operacionalizados de modo de verificar y evaluar si efectivamente un programa, una política pública o una sentencia judicial efectivamente adopta el *corpus* de derechos humanos. Es decir, en la medida que la política pública responda a estos estándares se puede verificar la incorporación del enfoque de derechos. Y en el caso de la pandemia del COVID-19 se ha constado que las medidas adoptadas por los países, en especial durante el primer año desde su aparición, no necesariamente se han basado en estos estándares.[14]

En otros términos, una obligación no necesariamente implica su realización, por lo que los estándares han sido traducidos en indicadores, que van a permitir incorporar el elemento empírico necesario para la verificación de su cumplimiento. De este modo, los indicadores no solo cuantifican logros o cumplimiento de metas, sino que califican la conducta de los Estados para cumplir con sus obligaciones. A diferencia de otros compromisos, como lo son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con sus metas específicas, los indicadores toman como unidad de medida la definición de cada DESCA contenido en cada Pacto y Tratado, y a partir de ello definen las unidades de medida más aptas para su verificación. En consecuencia, se requiere un número importante de indicadores de progreso que permitan evaluar la conducta estatal bajo la impronta de la satisfacción plena e interdependiente de derechos (Abramovich y Pautassi, 2010, Pautassi, 2018).

En síntesis, a la fecha a nivel del sistema de protección internacional, pero también en el sistema interamericano de derechos humanos disponemos de suficientes herramientas que permiten el ejercicio de derechos, y en caso de que este no se logre, se dispone de herramientas para lograr su implementación. Retomando la figura respecto a los bienes en disputa que se activaron durante la pandemia, lejos de tener un fundamento empírico, no se debería haber puesto en tensión estos valores. De igual manera, se instaló un falso dilema de señalar que se debía

[14] De acuerdo con el Observatorio COVID-19 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) son 490 las acciones y medidas implementadas por los países de la región, https://www.cepal.org/es/temas/covid-19, fecha de visita 29.12.2021.

priorizar si la economía o la salud[15]. Estos dilemas y pujas distributivas no tienen fundamento alguno, por el contrario, se establecen a contramarcha del sistema de protección de derechos humanos y obturan la posibilidad de una agenda transformadora de cara al escenario postpandemia.

3. No más disputas: universalidad e igualdad

La pandemia nos ha agotado tanto personal como socialmente, sumado a la cantidad de vidas que ha costado y las distintas consecuencias que acarrea, como la recesión económica, el riesgo medioambiental, las afectaciones a la salud mental, la pobreza y las violencias. Es por ello que la consideramos como una *sindemia* (Rico y Pautassi, e/p). El neologismo de *sindemia*, fusiona los conceptos de *sinergia* y *pandemia*, cristalizando una crisis de carácter multidimensional donde confluyen la crisis ecológica global, la crisis de reproducción social (material y simbólica) y de los cuidados, con la crisis sanitaria del COVID-19. Estas sucesivas y sinérgicas crisis se asientan sobre un entramado de desigualdades estructurales (Rico y Pautassi, e/p). En consecuencia, las medidas adoptar -durante y con posterioridad a la pandemia- deben dirigirse a la interacción entre factores sociales y biomédicos, así como a equilibrar las condiciones de desigualdad preexistentes. A su vez, los desaciertos políticos y las medidas regresivas y violatorias de derechos humanos que se han adoptado en diversos países de América Latina, activan alertas, ya no solo epidemiológicas, sino con respecto a la urgencia de reforzar el accionar público con base en los principios de derechos humanos. Y no solo el accionar del Estado sino de toda la humanidad. El diamante del cuidado o del bienestar que la literatura reconoce se ha comportado de manera diferencial durante la pandemia.

Con desolación, comprobamos lo poco que hemos aprendido de este tiempo complejo y todavía con mayor gravedad, verificamos que poco

[15] Bohoslavsky y Yamin (2020: 594) cuestionan a los promotores de la "economía primero" sin analizar que sin salud no hay economía posible pero además sin plantearse qué y para quién debe estar esa economía y que solo promueven el fatalismo y la desesperación contraria al enfoque de derechos humanos.

se ha hecho como humanidad para transformarlo. Como he argumentado, la igualdad y universalidad no son terrenos de disputa social y política, sino deben ser la guía de actuación de los Estados, pero también de la sociedad. La disputa por las vacunas nuevamente es un ejemplo aterrador de la baja capacidad distributiva y solidaria, como lo es también respecto a las responsabilidades de cuidado y respecto al cambio climático.

Sin embargo, recuperar el potencial del enfoque de derechos, en particular en el campo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales implica un mandato clave respecto a la universalidad e igualdad, la que no debe ser retórica sino claramente sitúe a todas las personas en un mismo punto de partida. Y ese enfoque necesariamente va unido al enfoque de género.

En consecuencia y para proponer un escenario de políticas post-pandemia, se requiere desmontar la ficción instalada respecto a la categoría de normalidad, considerada como aquel difuso estado de situación que la pandemia transformó y que rápidamente hay que traspasar para llegar a su superación a través de una "nueva normalidad", la cual impone prácticas de distanciamiento, prevención y vinculación como patrones superadores de la crisis y una conformación del cuerpo social diferente. Lejos de considerar que es posible conformar esta ficción de la "nueva normalidad" precisamente porque se asienta sobre una situación de desigualdad estructural como la señalada.

Desterrar la idea de "nueva" normalidad no es un problema, sino por el contrario, se constituye como el primer paso que permite avanzar en una revisión de la organización política, social, jurídica y de género que estructura las asimetrías y reproduce inequidades y discriminaciones. En otras palabras, no podemos asentar un ineludible cambio estructural si presuponemos que para ello hay que "volver" a la normalidad. La agenda transformadora debe articular una agenda de emergencia de corto plazo para resolver las situaciones más apremiantes que el COVID-19 activó, en especial de las personas en condiciones de vulnerabilidad, con políticas de mediano plazo tendientes a reducir y eliminar las desigualdades y promover un crecimiento sostenible, inclusivo, con enfoque de género y derechos.

Dejar atrás la pandemia implica la adopción de nuevos acuerdos sociales, económicos, ecológicos y políticos, que consideren también diversas transformaciones que tengan como eje la equidad y justicia intergeneracional, intercultural y de género y diversidades, sumado a una fuerte interpelación a los sistemas capitalistas y extractivistas, en el marco de esfuerzos por transformar las instituciones, la justicia, la política y sin duda el orden patriarcal.

El enfoque de derechos y de género nos ofrece las claves analíticas y de obligaciones para iniciarlo. No se trata de un reto futuro sino del cumplimiento de obligaciones que el Estado, el sector privado, las familias y las organizaciones sociales y comunitarias deben hacer y de lo que tienen prohibido hacer. Nada nuevo se construye sobre la desigualdad estructural que atraviesa América Latina, en consecuencia, no busquemos una nueva normalidad, sino precisamente un cambio estructural. No solo es posible lograrlo sino que además resulta urgente.

Referencias bibliográficas

Abramovich, Víctor (2006) Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo, Revista CEPAL, Nro. 88, abril de 2006.

Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (2009) "El enfoque de derechos en la institucionalidad de las políticas públicas", en Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (compiladores) *La Revisión Judicial de las Políticas Sociales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2009, pag. 279-340.

Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (2010) La medición de derechos en las políticas sociales. Buenos Aires, Del Puerto Editores.

Abramovich, Víctor (2021). Los derechos humanos en las políticas públicas. En Pautassi, L. y Marco Navarro, F. (Coords.) *Feminismos, cuidados e institucionalidad. Homenaje a Nieves Rico* (pp.375-392). Buenos Aires: Fundación Medifé Edita.

Amarante, Verónica; Galván Marco y Mancero, Xavier (2016). Desigualdad en América Latina: una medición global. Revista de la CEPAL N 118, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Abril 2016, pág. 26-47

Benería, Lourdes (1994), "Towards a Greater integration of Gender in Economics", Salt Lake, Ponencia presentada en *Second Meeting on Gender, Adjustment and Macroeconomic Models*, junio 25-26, 1994 (mimeo).

Busso, Matias y Messina Julián (2020) (eds.), *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

Bohoslavsky, Juan Pablo (2020) COVID-19 y Derechos Humanos. La pandemia de la desigualdad. Buenos Aires, Editorial Biblos.

Bohoslavsky, Juan Pablo y Yamin, Alicia (2020) Hay alternativa: agenda transformadora. En: Bohoslavsky, Juan Pablo (2020) COVID-19 y Derechos Humanos. La pandemia de la desigualdad. Buenos Aires, Editorial Biblos, págs. 593-610.

Cecchini, Simone y Rico, María Nieves (2015) El enfoque de derechos en la protección social. En: Cecchini, Simone; Filgueira, Fernando; Martinez, Rodrigo y Rossel, Cecilia (Ed.) Instrumentos de Protección Social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile, 331-362

CEPAL (2022) Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2021 (LC/PUB.2022/1-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2022.

CEPAL (2021). *La paradoja de la recuperación en América Latina. Crecimiento con persistentes problemas estructurales.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL-OPS (2021) La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social. Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Panamericana de la Salud, Informe COVID 19, Santiago de Chile, octubre.

CEPAL (2020). "El desafío social en tiempos del COVID-19", Informe Especial COVID-19, No 3, 12 de mayo [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pd

Crenshaw, Kimberlé (1989) "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine", *Legal Forum*, University of Chicago, N°139, 1989, pp. 138-167.

Cunill Grau, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD Reforma y* Democracia, (46). http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533678002

Draibe, Sonia y Riesco, Manuel (2006) "Estado de Bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea" México: CEPAL. *Serie Estudios y Perspectivas* 55.

Evers, Adalbert; Maarja Pilj y Clares Ungerson (1994) Payments for care: a comparative overview. Adershot, Avebury Ed.

GTPSS (2021) Observaciones Finales a los informes de países del Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador. Organización de Estados Americanos, periodo 2016-2021, disponibles en: https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/

Kabeer, Naila (1998) *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento sobre el desarrollo.* Paidós Ibérica, México, Pág, 273-311

Lamas, Marta (2002) Cuerpo: diferencia sexual y género, México, Taurus. 2002.

Lamas, Marta (2009) "El enfoque de género en las políticas públicas" México D.F, 2009, p.1. disponible en: https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r23192.pdf.

OACNUDH (2020) Directrices relativas a la COVID 9. Oficina de la Alta Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos, Naciones Unidas, Ginebra, 2020, https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx

OACNUDH (2006) Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Oficina del Alto comisionado de Naciones Unidas para el Desarrollo, Ginebra, Suiza. www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf

Oszlak, Oscar y O´Donnell, Guillermo (1981) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Buenos Aires.

Pautassi, Laura (1995) ¿Primero las damas? La situación de la mujer frente a la propuesta del ingreso ciudadano. En: Lo Vuolo, Rubén (comp.) *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila.

Pautassi, Laura (2007) El cuidado como cuestión social desde el enfoque de derechos. *Serie Mujer y Desarrollo* N° 87, Santiago de Chile, CEPAL, 2007.

Pautassi, Laura (2016) Del boom del cuidado al ejercicio de derechos. En Sur, Revista de Derechos Humanos N 24, Rio de Janeiro, junio 2016: 35-42.

Pautassi, Laura (2018) Access to Justice in Health Matters: An Analysis Based on the Monitoring Mechanisms of the Inter-American System. En: Health and Human Rights Journal, volumen 20, June 2018.

Pautassi, Laura (2020a) La crisis en la crisis: el derecho al cuidado como variable de ajuste. En: Bohoslavsky, Juan Pablo (2020) COVID-19 y Derechos Humanos. La pandemia de la desigualdad. Buenos Aires, Editorial Biblos, págs. 373-388.

Pautassi, Laura (2020b) La centralidad del derecho al cuidado en la crisis del COVID-19 en América Latina. Oportunidades en riesgo. En: Revista Ius et Veritas N° 61, diciembre 2020, págs. 78-93.

Pautassi, Laura (2021) La agenda de género a nivel regional: prácticas, enfoques y estrategias. En Herrera, Marisa, Fernández, Silvia, De La Torre, Natalia (Dir.), *Tratado de géneros, derechos y justicia: políticas públicas y multidisciplina*. Ed. Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, págs. 21-40.

Pérez Gómez, Laura E.; Pérez, Ivette; Pautassi, Laura, Loreti, Candela y Riesco, Rocío (2019) Situación regional del Derecho a la Alimentación Adecuada en América Latina, con base en los informes presentados por los Estados ante el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (GTPSS). Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México y Grupo Interdisciplinario de Derechos Sociales y Políticas Públicas, Universidad de Buenos Aires, mimeo.

Programa Universitario de Derechos Humanos, PUDH-UNAM (2021) "Indicadores de evaluación y propuestas estratégicas para políticas públicas interculturales con enfoque en derechos humanos. Principales hallazgos de los indicadores para políticas públicas de interculturalidad en México y Colombia". Universidad Autónoma Metropolitana de México, http://www.pudh.unam.mx/publicaciones/e-BOOK_INDICADORES_INTERCULTURALIDAD_2021.pdf

Rico, María Nieves y Segovia, Olga (Edit.) (2017a) *¿Quién cuida en la ciudad? Aporte para políticas urbanas de igualdad*. Libros de la CEPAL No 150, Santiago de Chile: CEPAL.

Rico, María Nieves y Pautassi, Laura (e/p): "The Right to Care at Stake: The Syndemic Emergency in Latin America", en Mignon Duffy, Amy Armenia y Kim Price-Glynn (editoras) Confronting the Global Care Crisis during COVID-19: Past Problems, New Issues, and Pathways to Change, Rutgers (en prensa).

Rossi, Julieta y Moro, Javier (2014). *Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*. Buenos Aires: IPPDH.

Santos, Boaventura de Souza (2009) *Una epistemología del sur. La reinvención del conocimiento y la emancipación social*. México, Siglo XXI-CLACSO.

¿Eficiencia o igualdad? Dilema para la gestión de las políticas públicas

André-Noël Roth Deubel

¿Eficiencia o igualdad? Dilema para la gestión de las políticas públicas

André-Noël Roth Deubel[1]

Introducción

La acción gubernamental en vista de lograr objetivos definidos por el ámbito político se realiza a través de políticas públicas. Sin embargo, las actividades relacionadas con la formulación, el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas se enmarcan también en un paradigma o una concepción específica de la gestión pública en general. A lo largo del siglo XX se puede considerar la existencia de dos grandes concepciones de la gestión pública: la gestión de tipo burocrática y la gestión de tipo gerencial. La elección de una u otra de estas concepciones no está desprovisto de implicaciones en términos de valores transmitidas a la sociedad o de principios inherentes a su despliegue.

La primera concepción, dominante durante los primeros tres cuartos del siglo XX, se refiere a la teoría clásica de la burocracia heredada

[1] Profesor Investigador Titular. Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, Colombia. Politólogo (1990), Magíster en Ciencias Políticas (1994) y Doctor en Ciencias Económicas y Sociales mención Ciencias Políticas (1999) de la Université de Genève-Suiza. anrothd@unal.edu.co; https://orcid.org/0000-0001-8056-2035

de Weber (1964) y que se asocia con los principios de la Organización científica del trabajo de Frederick Taylor (1911) y de la Administración industrial y general de Henry Fayol (1916, 1966). Responde también a la reflexión de Woodrow Wilson (1980 [1887]) relativa a la necesidad de una separación clara entre actividad política y actividad administrativa, considerando esta última como un objeto de estudio cuyos objetivos deben ser "descubrir, primero, qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno y, en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, ya sea de dinero o de esfuerzo" (Wilson, 1980). O sea, una reflexión científica sobre los objetivos pertinentes de la acción gubernamental y la realización eficiente de éstos. Siendo este último tema particularmente desarrollado por Taylor y Fayol. Esta concepción "clásica" se tradujo por la construcción de una administración burocrática cada vez más especializada sobre el modelo de la división funcional vertical y horizontal del trabajo, la jerarquía y el comando-control. Modelo que fue considerado fundamentado científicamente y que, por eso, se considera generalmente como siendo racional, neutral y, por eso, legítimo. Como le recuerda Weber (1964: 179-180), la realización de los objetivos de la política mediante el despliegue de una burocracia racional conduce irremediablemente, por su "espíritu normal" a la nivelación social, al formalismo y a los reglamentos "en interés a la igualdad", en tanto que "sombra inseparable de la democracia de masas". Es decir que la implementación del modelo burocrático legal-racional se asocia con la transmisión implícita de una concepción política adosada a valores de igualdad ante la norma, condenando así a la discrecionalidad administrativa.

La segunda concepción de la gestión pública corresponde a las reformas administrativas promovidas inicialmente en el mundo anglosajón por el New Public Management (NPM), traducido en español como Nueva Gestión Pública o Nueva Gerencia Pública, a partir de las tres últimas décadas del siglo XX. Esta concepción que se expandió por todo el mundo a partir de los años noventa del siglo pasado buscó, como lo señaló el título del muy influyente libro de Osborne y Gaebler (1992), reinventar el gobierno, introduciendo el espíritu empresarial en el sector público. Esta nueva concepción consideró que la introducción en la gestión pública de

los valores del sector privado, fundamentalmente de los mecanismos de mercado y de competición, permitirían mejorar la eficiencia de la acción del gobierno. Para algunos autores se trataba entonces de un nuevo paradigma de tipo posburocrático (Barzeley, 1992) considerado como un medio, igualmente neutral, que permitía lograr mayor eficiencia. Sin embargo, en este caso, la realización de los objetivos no transmite algún interés o criterio de igualdad, sino que legitima positivamente valores de competición y criterios de optimización de recursos en general, otorgando mayor poder de decisión, es decir discrecionalidad, al cuadro administrativo para obtener resultados.

La elección de una u otra de estas concepciones paradigmáticas por los gobiernos, y sus dispositivos técnicos relacionados, – teniendo en cuenta que la realidad de su aplicación nunca se encuentra en estado puro – tiene, por lo tanto, consecuencias no solo sobre la organización de la administración pública, la gestión de las políticas públicas y sus resultados e impactos, sino también sobre la legitimización pública de ciertos valores y dispositivos de acción pública. La consecución de los objetivos políticos tiende así a legitimar un valor de igualdad con la primera opción, mientras que, con la segunda, se alienta y se valora la competición y la eficiencia, económica en particular. Así, una política de gestión pública privilegia el uso de ciertos dispositivos frente a otros, los cuales no son simplemente dispositivos técnicos neutrales, sino que abarcan y vehiculan una dimensión social (Lascoumes, Le Galès, 2005) y cultural. Así, la elección de dispositivos de gestión pública tiene consecuencias propiamente políticas.

A continuación, se presentan los elementos principales de estos dos modelos paradigmáticos. Luego se señala los principales motivos que presidieron a la transformación de la política de gestión pública en la última década del siglo XX, la cual conllevó a la sustitución del modelo burocrático por el modelo gerencial para la gestión de las políticas públicas. Posteriormente y para finalizar, se argumenta que la priorización de la eficiencia en detrimento de la igualdad en la política de gestión pública tampoco permitió solucionar los principales problemas que justificaron este cambio.

1. Dos paradigmas de gestión pública

El nacimiento y desarrollo del Estado moderno implicó la necesidad para los gobernantes de disponer de funcionarios públicos dedicados a la realización de las tareas consideradas como de interés general. Es durante el siglo XIX que se fueron constituyendo progresivamente en todos los Estados cuerpos de funcionarios cada vez más numerosos para garantizar la aplicación uniforme de la Ley en todo el territorio nacional. La realización de las promesas del republicanismo liberal de la libertad, de la igualdad y de la solidaridad (fraternidad, según el lema republicano francés) con base en la razón apoyada en la ciencia positiva en todo el territorio de la nación resultó más trabajoso que de simplemente establecer normas de prohibición y de autorización y hacerlas respetar por medio de la acción del poder judicial. Con el crecimiento numérico de la burocracia, y de los ámbitos de intervención del Estado, llegó su dificultad organizativa.

La revolución industrial del siglo XIX, y las transformaciones sociales y políticas que la acompañaron, conllevó a la necesidad de una mayor intervención del Estado. A partir de las experiencias de la producción industrial, se fue constituyendo una nueva teoría de la organización del trabajo que permitiera un uso más racional y eficiente de la fuerza laboral disponible. Así, Wilson puede considerar a finales de siglo XIX que, si bien "las dificultades de la acción gubernamental se empezaron a barruntar en otros siglos, [es] en el nuestro [que] se están viendo culminar" (Wilson, 1980). La preocupación por la racionalización y la dirección de las actividades productivas se trasladó así al sector gubernamental como le considera claramente Fayol en 1923 con su conferencia precisamente titulada "la doctrina administrativa en el Estado" (Fayol, 1966). La actividad administrativa se consideró así sujeta al estudio científico en vista de racionalización y eficiencia: "el objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno y, en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, ya sea de dinero o de esfuerzo" (Wilson, 1980). El llamado de Wilson a considerar las cuestiones administrativas como externas a la "esfera propia de la política" (Wilson, 1980) contribuyó a

legitimar la aplicación en este ámbito particular las posteriores teorías desarrolladas tanto por Taylor (1911), Fayol (1916, 1966) y Weber (1964) para constituir la denominada teoría clásica de la administración.

La orientación de la acción administrativa a través de reglamentos minuciosos y controles estrictos de la actividad de los funcionarios, para que actúen de manera legal-racional, "sin odio y sin pasión" (Weber, 1964: 179), es decir expurgada de todo elemento subjetivo, con base en documentos escritos, tenía como objetivo garantizar un tratamiento igualitario de los ciudadanos ante la ley, en tanto que realización de los valores republicanos. Sistema que Weber calificará como tipo ideal burocrático y que consideró característico de la modernidad.

De manera similar a la producción industrial de masa naciente, con su producción en serie, la administración pública debía producir decisiones idénticas para situaciones iguales, previsibles o "calculables", que evitará toda sospecha de tratamiento desigual, arbitrario, o de favoritismo administrativo, considerados ahora como prácticas corruptas contrarias al espíritu democrático de igualdad y de un servicio público políticamente neutral. El Estado moderno republicano debía actuar de la manera más racional y eficiente y, para ello, se desarrollaron los sistemas administrativos burocráticos públicos. La legitimidad de los regímenes políticos republicanos se basó en la promesa de la realización de la igualdad política y administrativa de la ciudadanía (primero masculina, antes de ser extendida al género femenino). Posteriormente, con el Estado de bienestar del siglo XX, la búsqueda de la igualdad se extendió también a la consecución progresiva de la igualdad social mediante el diseño y la implementación de políticas públicas por medio de una burocracia pública especializada, y profesional y de carrera.

La expansión del modelo burocrático tuvo varias consecuencias. Además del aumento numérico de cargos públicos, a medida que se ampliaban los ámbitos de intervención del Estado, también significó una cierta homogeneización o nivelación social para retomar las palabras de Weber. Las respuestas públicas a los desafíos y problemas engendrados por las transformaciones de la sociedad correspondieron a la de una producción de masa con una oferta de productos idénticos

para todos los ciudadanos, considerados como formalmente iguales, o con una atribución equitativa de productos diferenciados en función de una clasificación en diferentes categorías para permitir respuestas segmentadas definidas formalmente por criterios burocráticos. El aumento de los costos de la administración pública, para la formulación, la ejecución y el control, y, en un contexto jerárquico autoritario, la falta de sensibilidad a las situaciones particulares o individuales, sus cada vez más visibles disfunciones, producción de círculos viciosos burocráticos (Crozier, 1977), formalismo excesivo y casos de corrupción, entre otros problemas, terminaron por generar críticas y desprestigio a este modelo de gestión pública de naturaleza disciplinaria y homogeneizadora. La combinación de la crisis societal del Mayo 68 y la crisis económica provocada por el aumento del precio del petróleo en 1973 atizó aún más el cuestionamiento al modelo burocrático por sus efectos sobre la libertad individual y sus consecuencias fiscales (O'Connor, 1981).

El éxito del nuevo modelo productivo desarrollado por Toyota, como nuevo referente de organización eficiente del trabajo industrial, ofreció pistas para experimentar un nuevo modelo administrativo para el sector público. El paso de la empresa "fortaleza" de tipo fordista, con miles de trabajadores afiliados, a la empresa "difusa" o fragmentada japonesa. En esta nueva organización, la casa matriz, con un número reducido de trabajadores afiliados directamente, fragmenta el conjunto de sus actividades en una multitud de empresas autónomas especializadas pero cuya existencia depende casi exclusivamente de los contratos con la casa matriz. Lo que permite a esta reducir costos de producción y adaptarse de manera más ágil a la demanda de los clientes (el Justo-a-Tiempo). Así se generó un nuevo modelo organizativo que se trasladó a un sector público en busca de una reducción del gasto público y de una mayor eficiencia administrativa. Reducir los costos de la burocracia y a su vez responder mejor a las demandas ciudadanas será así el objetivo de una Nueva Gestión Pública inspirada por este renovado modelo empresarial.

De manera similar a la transformación del modelo paradigmático de la organización de la producción industrial durante la década de los años setenta del siglo pasado, es decir el paso del fordismo al toyotismo, la reforma del Estado se puso al orden del día desde la finalización de

la misma década. Progresivamente, se generó un *corpus* de principios y de prácticas para la transformación del sector público hasta constituirse en una nueva doctrina administrativa para una producción de acción pública más eficiente y con respuestas más adaptadas a las demandas de la ciudadanía: la NGP (Lane, 2000).

La NGP guió la transformación del sector público con varios principios centrales. Uno es el principio de descentralización. Con este se trasladó la responsabilidad de varios asuntos públicos en entidades descentralizadas como la región, el departamento, la provincia o el municipio, aliviando así la tarea del Estado central y reduciendo así los niveles jerárquicos, y acercando la decisión del ciudadano. Otro principio fundamental, es la externalización de las funciones mediante la contratación pública. Con el fin de limitar los costos de ejecución, el Estado crea y favorece la existencia de mercados para que diferentes organizaciones -públicas, privadas y asociativas- compitan entre ellas para la realización de una tarea pública (expresada frecuentemente bajo la forma de un proyecto) mediante el otorgamiento de un contrato (*contracting out*). De forma general, el Estado dejó de implementar políticas públicas, en particular servicios públicos, para delegar esa tarea a uno o varios actores externos contratados. Estrategia que permitía también, en el caso de proyectos de infraestructura (vías, telecomunicaciones, etc.), evitar la necesidad de invertir el escaso dinero público, mediante el uso de la figura de la concesión.

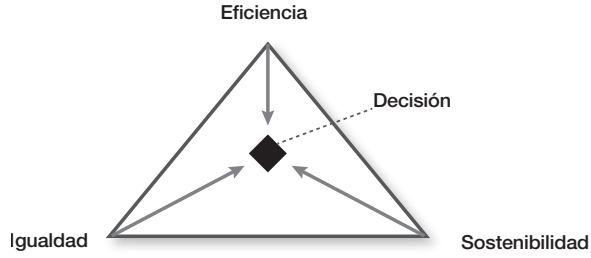
Así, el Estado se transforma en un Estado matriz, "difuso" o "fragmentado" (Christensen, Lægreid, 2005), cuyas actividades están realizadas por una miríada de empresas privadas en competición que ofrecen sus servicios en mercados públicos. Empresas que, con frecuencia, terminan dependientes de la misma contratación pública de diversos proyectos para su existencia, como es el caso en América Latina, de numerosas ONG. De esta forma, la aceptación e incorporación de la lógica competitiva vigente en el sector privado se traslada a la realización de tareas de interés general y la producción de bienes públicos. De hecho, con la extensión cada vez más frecuente de la contratación externa también a la formulación de las políticas públicas, se puede decir que estas se transforman en un producto mercantil. Y, como todo producto

mercantil, está sometido a lógicas y estrategias propias del mercadeo, como le deja entrever la tendencia contemporánea por preocuparse por la importancia de su diseño (*design*) (Howlett, Mukherjee, 2018).

La transformación de la gestión pública impulsada por la NGP significa, por lo tanto, la extensión de la mercantilización hacia bienes y servicios que, anteriormente, a través del modelo burocrático, escapaban a su lógica, y privilegiaban más bien criterios relacionados con la búsqueda de la igualdad o la equidad (formal o real). Con la NGP, el centro de atención del Estado se desplazó también del proceso hacia los resultados. La operación queda así bajo la responsabilidad del contratista, mientras el Estado se limita entonces a la elaboración de los contratos y al control de su cumplimiento mediante la evaluación de resultados (la cual también puede ser contratada).

Como le señala Urio (2010), la intervención pública a través de sus políticas públicas tiene consecuencias en lo económico, en lo social y, de forma cada vez más reconocida hoy, en lo ambiental. Cualquier modo de intervención escogido debe elegir criterios de priorización y se posiciona obligatoriamente en un punto específico entre los criterios que favorecen de manera diferenciada la eficiencia económica, la igualdad social o la justicia, y de forma cada vez ineludible hoy, la sostenibilidad ambiental. Existe entonces un auténtico dilema o, más bien, "trilema" de la decisión. Con la NGP, este trilema se resuelve claramente a favor de los criterios de eficiencia económica en detrimento de los de igualdad o bienestar social, y de los de la sostenibilidad ambiental, como le ilustra la figura 1 a continuación.

Figura 1: el trilema de la decisión pública



Fuente: elaboración propia con base en Urio (2010).

Los argumentos para el cambio de paradigma y sus resultados

Tal como ya se señaló, la argumentación a favor de un cambio de paradigma en la gestión de las políticas públicas se inscribe en un contexto de transformación del modelo dominante de organización de la producción industrial. El posfordismo se inscribe en la renovación gerencial realizada por el toyotismo y la crisis fiscal del Estado. En América Latina se concretó en una Reforma del Estado impulsada por principios de política económica establecidos por el Consenso de Washington y el despliegue consecutivo de las políticas neoliberales. La NGP se convirtió en el brazo ejecutor de estas. La Reforma del Estado consistió precisamente en la implementación de una nueva política de gestión pública (Roth, 2018) que debía permitir ganar en competitividad.

Como lo señala el CLAD (1998), en su propuesta de nueva gestión pública para América Latina, "el modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes". Se estimaba necesario este cambio de cultura organizacional, ya que, en "un sistema marcado por el aumento del poder individual de decisión y de la responsabilidad ante los objetivos de su organismo público", y dejando de ser "piezas de un engranaje encajado en reglas", los funcionarios estarían más motivados. La diferencia con el sector privado limitándose a que la acción de los políticos y burócratas tenía que pasar por el escrutinio democrático de control público. Siendo, en este modelo gerencial, la forma característica del control "la participación de los ciudadanos en la evaluación de las políticas públicas" (CLAD, 1998).

Con ello, se argumentaba que su implementación permitirá resolver o, por lo menos mitigar, los principales problemas de gestión que afectaba los países de la región. En particular, la ineficacia y la ineficiencia de la burocracia pública en la provisión de servicios públicos, el formalismo excesivo, considerado como una "polución legal" que permitía la primacía

de la informalidad, el clientelismo y la crisis fiscal. Con todo, la reforma debía ser "un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político" (CLAD, 1998). Se consideró que "la gran modificación del papel del Estado (tenía) que ocurrir en lo que concierne a la forma de intervención (...), en lugar de una intervención directa como productor, el aparato estatal debe concentrar sus actividades en la regulación. Las privatizaciones y la creación de agencias reguladoras forman parte de este proceso"; y que la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos debía recaer o ser compartida con la comunidad, las empresas privadas y el Tercer Sector (CLAD, 1998).

Si bien, en su documento, el CLAD consideraba necesario, en el caso de América Latina, distanciarse del modelo neoliberal de reducción (*downsizing)* del Estado característico de las primeras reformas, defendiendo la necesidad de la consolidation de una alta burocracia profesional y meritocrática de tipo weberiano en el centro, señalaba claramente que "la implantación exitosa del modelo gerencial capacitará al Estado para ofrecer fundamentos macroeconómicos estables, creando condiciones para la elevación de la inversión privada nacional y multinacional, así como para aumentar la competitividad internacional de los países de América Latina" (CLAD, 1998).

Como se puede apreciar a la lectura del documento, para el CLAD, la NGP constituye fundamentalmente un cambio en la *forma* de intervención, es decir un medio o instrumento neutral para alcanzar simplemente de manera más eficiente los mismos objetivos generales: consolidación democrática, bienestar, igualdad social. No se considera que los instrumentos desplegados por el gerencialismo posburocrático podían también ser portadores y transmisores de valores – competitividad, individualismo, eficiencia económica - que afectaría la ética misma del sector público burocrático, en tanto que espacio no competitivo por excelencia, promotor y guardián de una ética de la igualdad o de la equidad (ver Gay, 2012) y, por esa vía, las conductas valoradas socialmente.

Como le señala Cunill Grau (2012), apoyándose en varios estudios de países desarrollados como menos desarrollados, en particular en América

Latina, la consecuencia de las reformas gerencialistas ha desvalorizado la equidad y la legalidad "a costa de la búsqueda de una eficiencia no segura". Sobre el primer elemento, la equidad, indica que "el enfoque dominante suele asumir que la búsqueda de equidad puede entorpecer la eficiencia" por el cambio en los incentivos, asumiendo así la existencia de una dicotomía entre equidad y eficiencia. En segundo término, advierte también que el "énfasis en la eficiencia productiva, puede resultar en la lesión de valores democráticos como la legalidad, la responsabilización política y el debido proceso, los que son consustanciales a la persecución de fines públicos".

El cambio de priorización de la equidad hacia la eficiencia en las políticas públicas, y la aparición de la cuestión ambiental, se puede ilustrar con la evolución de los textos constitucionales y legales referidas a un tema en particular. Así, en el tema de la gestión del agua, Roa-Garcia (2014) da cuenta de estas priorizaciones en tres países andinos.

Tabla 1: Frecuencia de usos de términos en la Constitución y en la legislación sobre agua

Constitución	Colombia 1991	Ecuador 2008	Perú 1993
Equidad	12	33	0
Igualdad	10	41	6
Eficiencia	12	21	2
Sostenibilidad	1	12	4
Códigos de Agua	**Colombia 74/78/97/2002**	**Ecuador 1972**	**Perú 2009/10**
Equidad	1	1	0
Igualdad	0	0	0
Eficiencia	22	5	106
Sostenibilidad	7	0	55

Fuente: elaboración propia. Adaptado de Roa-García (2014).

Así, si bien los cambios constitucionales han seguido priorizando la equidad y la igualdad (medido por la frecuencia del uso de términos), la legislación relativa a la gestión del agua prioriza claramente la eficiencia, desconociendo casi totalmente la equidad u igualdad, y con

la introducción, en los casos en donde la legislación es más reciente, la noción de sostenibilidad.

Sin embargo, más allá de la legitimación de la extensión de la mercantilización hacia los bienes públicos y la promoción y generalización del espíritu de la eficiencia y de la competitividad en el sector público realizada por NGP, es preciso también interesarse a los resultados obtenidos por ese cambio en la forma de intervención del Estado. ¿Se cumplieron las expectativas o promesas de un mejor gobierno, más reducido, más barato, pero más eficiente y efectivo a la hora de entregar servicios públicos? ¿Qué pasó con la corrupción?

En primer lugar, es de señalar que los países de América latina han aplicado esta estrategia de forma más masiva que los países en donde surgió esta concepción (Cunill, 2012), aunque existe diversidad de situación entre los países de la región. Así para el año 2017, Perú y Colombia fueron los líderes en contratación pública como porcentaje del gasto público total del gobierno, con 46,4% y 34%, respectivamente, mientras Chile se sitúa a un poco más de 20% y México a 16%; el promedio para América Latina situándose en 17,4%. En relación al PIB, el promedio de la región se encuentra en 6% (OECD, 2020).

En segunda instancia, si nos referimos al gasto público en relación al PIB, se consta de un aumento continuo de este entre 1990 y 2019. Centrándose en el periodo 1995-2015, Cetrángolo *et al*. (2018) señalan una aceleración del crecimiento en esos últimos años debido al auge de los *commodities* y un retorno a un cierto énfasis hacia la equidad en los programas públicos después de años centrados en la eficiencia. Así, en este último año 2019, el gasto público para la región de América latina y el Caribe alcanzaba el 27,7% (dato BM[2]) cuando se situaba en 20% en 1995. En el caso de Colombia pasó de 8,2% del PIB a alcanzar los 19,3% y, para México, pasó de 14,6 en el año 2000 a 18,6%, eso a pesar de una fuerte alza del PIB por habitante a precio constante de cerca de 30% para la región en el mismo periodo (de 6332 US$ a 8992 US$)[3] (Cepalstat). En este sentido, el Estado latinoamericano siguió creciendo

[2] https://datos.bancomundial.org/indicador/GC.XPN.TOTL.GD.ZS?locations=XJ&name_desc=false

[3] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=2&lang=es

en término de peso económico de forma constante, con aceleraciones en periodo de bonanza económica. En el mismo sentido, el gasto de las administraciones públicas latinoamericanas medidos per cápita creció en promedio de 1,7% por año entre 2007 y 2018 (OECD, 2020).

Es probablemente en materia de empleo que el impacto de la NGP es más evidente. El empleo público constituye evidentemente un dato importante para dar cuenta del tamaño del gobierno y de su modo de intervención. Así, privatización de empresas públicas y generalización de la contractualización (y precarización) del empleo con el sector público han generado una contracción significativa del empleo público tradicional en estas últimas décadas. En América Latina, desde los años 80, el empleo en el sector público se ha ido reduciendo, aunque es difícil obtener datos comparables para toda la región. Según Carlson y Payne (s.f.), el empleo en el sector público general en relación con la población ha pasado de 5,4% en 1995 a principios de los años 1980 a 4,7% en 1999 en promedio regional. Como porcentaje del empleo total, el empleo público también ha disminuido entre 2011 y 2018 pasando de 12,3% a 11,9% (OECD, 2020). Sin embargo, como número de empleos, entre los mismos años 2011 y 2018, este creció de 1,4% en promedio anual (OECD, 2020). Si los datos parecen contrastados en materia de empleo, con una importante contracción en las décadas de los 80 y 90 seguido por un leve pero constante aumento para las primeras décadas del siglo XXI, resulta que, en materia de costo salarial para el gobierno central, para una muestra de 19 países entre 1995 y 1999, había aumentado, pasando de 6 al 6,9% del PIB (Carlson, Payne, s.f.).

De este modo, aunque existen dificultades en relación a la comparabilidad de los datos estadísticos y una diversidad entre los países, se puede considerar que el empleo público disminuyó de forma evidente durante las dos últimas décadas del siglo XX, para volver a crecer en las dos siguientes. Sin embargo, la factura salarial para estos funcionarios siguió en aumento al final del siglo XX, por lo que no es evidente saber si se disminuyó realmente el costo del funcionamiento del gobierno. De este modo, se puede emitir la hipótesis de que se redujeron los empleos públicos poco cualificados y éstos fueron entonces

sustituidos parcialmente (en número) por empleos necesitando mayores cualificaciones profesionales para ejecutar tareas más complejas: menos funcionarios públicos, pero más cualificados.

La otra promesa de la transformación de la forma de intervención del gobierno tiene que ver con la disminución de la corrupción y el clientelismo de una parte y con la calidad de los servicios públicos ofrecidos. En el primer aspecto se puede notar que el nivel de confianza hacía los gobiernos de América Latina y el Caribe sigue baja. Incluso, con un 33,9% en 2018, es más baja de 4,4% en relación a 2011, y es debajo del promedio de la OCDE que se sitúa a 45% (OECD, 2020).

Según los datos de Latinobarómetro[4], la población tiene muy poca o nada de confianza en la administración pública. En países como Perú y México, la ausencia o la poca confianza hacía esta institución ha aumentado o se ha mantenido a niveles muy altos entre 1995 y 2013. En el Perú pasó de 64,8% a 79,7%. En México pasó de 57,9% a 71,6%, y en Colombia, la desconfianza bajo levemente pasando de 79,3% (1996) a 73,4%. Lo mismo ocurre en cuanto a la percepción de igualdad ante la ley: entre 2002 y 2020, en Colombia, en México y en el Perú como para el conjunto de América Latina (17 países), esa percepción de poco o nada de igualdad ante la ley no baja de 70%.

En cuanto a la práctica del soborno extranjero para influir en decisiones públicas, esta se daría en cerca del 60% de los casos en la contratación pública (OECD, 2020). Si se miran las posiciones en el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) entre 2012 y 2021, medido por la ONG *Transparency International*, se consta que países como Colombia, Brasil, Perú o México se quedan moviéndose muy poco, hacia arriba o hacia abajo, de su posición ocupada para 2021 (respectivamente posiciones 87, 96, 105 y 124 ente 180 países, 1 siendo la posición con percepción más baja de corrupción)[5]. Es decir, no se ve un efecto contundente en una disminución de la percepción de corrupción. Se puede inducir que es

[4] https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp

[5] Datos publicados en https://es.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dndice_de_percepci%C3%B3n_de_corrupci%C3%B3n#:~:text=EL%20IPC%20de%202021%2C%20publicado,2020%20y%20mayo%20de%202021. Consultado el 8/02/2022.

también en este tema de la contratación que se busca influir mediante el soborno doméstico, ya que cada contrato se convierte en una posibilidad de práctica corrupta. En este sentido, es probable la existencia de una correlación entre niveles de contratación pública y corrupción. Situación que también puede ser congruente con la disminución de la ética pública relacionada con la expansión de la NGP (Cunill, 2012).

Así, la percepción de desconfianza, de desigualdad ante la ley y de corrupción siguen en niveles muy altos. La introducción de un nuevo modelo de gestión no parece haber generado una mejoría notable en estos campos.

Finalmente, es preciso mirar también la satisfacción de los usuarios con la calidad de los servicios públicos. En cuanto a los servicios prestados más importantes, salud y educación, se puede observar que la satisfacción con los servicios de atención medica bajaron para la región de 55% en 2007 a 49% en el 2018. Países con los más altos niveles de contratación pública como Perú y Colombia se ubican, por sus niveles de satisfacción, entre los más bajos. En materia de educación, la situación es un tanto mejor, pero con una baja de 65 a 63% de satisfacción ciudadana para el conjunto de la región. Colombia y Perú siguiendo ubicados entre los países con mayor insatisfacción (OECD, 2020).

Conclusión

La introducción de la NGP como nueva forma de intervención pública del gobierno en la región latinoamericana produjo una modificación en la composición del empleo público y una contracción del tamaño de este, así como una importante expansión de la contratación pública externa bajo una lógica mercantil. Sin embargo, sus efectos sobre una reducción del costo del gobierno o su eficiencia no son evidentes. En particular, es probable que las bajas en los costos de producción terminaron limitadas por la necesaria expansión de los costos de control de resultados (evaluación, auditoría, etc.) y de la labor misma de contratación. Tampoco resulta claro que la confianza hacia las instituciones, la corrupción o incluso la falta de igualdad ante la ley, temas que motivaron la sustitución del modelo burocrático

por el modelo gerencial, tuvieran una mejoría absolutamente significativa. Según Urio (2010), hay amplia evidencia internacional que señala que la introducción del modelo gerencial resulta exitosa solamente en la medida que exista una capacidad administrativa y técnica robusta para negociar contratos y realizar los controles. La carencia de una administración pública con estas características puede haber dificultado obtener los resultados esperados en América Latina. Lo que facilitó también el acomodamiento de la corrupción y del clientelismo a las nuevas modalidades contractuales. En particular, la creación en América Latina de una miríada de ONG dedicadas a, y dependiente de la contratación pública, y la burocratización de la contractualización (formalismo y juridicismo) facilitaron ese proceso de adaptación delictiva. Situación que se refleja en el mantenimiento de un alto nivel de desconfianza hacia las instituciones públicas, persistente insatisfacción con los servicios públicos prestados, e incluso hacia la democracia como régimen político.

Desde unos años, los debates en relación a la gestión pública se han orientado hacia la necesidad de mejorar la gobernanza y proceder a una recentralización y verticalización de la conducción de los asuntos públicos. El *Whole-of-Government* (todo-el-gobierno) o la Post-NGP pretende así corregir las consecuencias negativas de la NGP, en particular la falta de coordinación, la dispersión y la fragmentación de la acción pública que provocó (Reiter, Klenk, 2019). La crisis provocada por la aparición del virus de la COVID-19 ha también obligado a los gobiernos a ejercer un mayor control sobre la política y las instituciones sanitarias para asegurar una mejor coordinación del sector (Roth, 2021). Sin embargo, recentralizar y eventualmente mejorar los contratos, ¿serán rectificaciones suficientes para afrontar los nuevos retos contemporáneos?

Como se mencionó, la crisis ambiental actual implica la necesidad de la toma en consideración de nuevos criterios de decisión para garantizar una mayor sostenibilidad ambiental. Asimismo, en América Latina, la problemática de la vulneración de los derechos humanos sigue siendo un desafío que necesita acciones urgentes y efectivas. En este caso, las decisiones en materia de políticas públicas deben también tomar en consideración, tanto en evaluación ex ante como ex post, criterios que miden las (posibles) consecuencias sobre el respeto hacia los derechos

humanos, la dignidad humana en general que ocasionan y los valores sociales que se transmiten. En este sentido, la igualdad o la equidad son principios que deben ser retomados en cuenta en los procesos de decisión a lo largo del ciclo de las políticas. Con el entroncamiento de las diversas crisis –ambiental, sanitaria, de seguridad, económica, social etc.-, que afectan la gobernabilidad mundial, resulta entonces preciso que se reevalúen los principios y criterios que guían la política de gestión en materia de formulación, decisión, ejecución y evaluación de las intervenciones públicas. La dicotomía dominante durante la mayor parte del siglo XX entre equidad o igualdad y eficiencia, entre la burocracia y las reglas del mercado y el espíritu empresarial, debe ser revisada a la luz de las nuevas circunstancias ambientales, sanitarias y de derechos humanos para desarrollar un nuevo modelo de gestión y probablemente una nueva institucionalidad pública. No se trata de pregonar un retorno a un modelo burocrático. Para evitar el camino hacia una gobernanza de tipo autoritaria, este nuevo modelo deberá necesariamente asociar una pluralidad de actores - públicos, privados, asociativos, comunitarios, etc. – desde la perspectiva de una gobernanza democrática. Se trata de construir colaborativamente soluciones innovadoras, pragmáticas, ciertamente hibridas en relación a los modelos habituales de gestión, distintas en función de cada caso, sensible a la diversidad y resiliente al entorno, es decir necesariamente subóptimas, y alejadas de los dogmas del todo público o del todo privado y de la eficiencia económica o técnica como única solución válida.

Referencias:

Barzeley, M. (1992). Breaking Through Bureaucracy : A New Vision for Managing in Government, Berkeley : University of California Press

Carlson I. y J. Mark Payne, (s.f.). Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe, BID, https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Estudio-comparativo-de-estad%C3%ADsticas-de-empleo-p%C3%BAblico-en-26-pa%C3%ADses-de-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf. Consultado 08/02/2022).

Cetrángolo, O., J. Curcio, J. C. Gómez Sabaini, D. Morán (2018). Gastos e ingresos públicos en América Latina desde fines de los años ochenta hasta 2015. Tendencias

observadas, desafíos actuales y lineamientos de reformas, Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 194 Santiago de Chile: CEPAL

Christensen, T. y Per Lægreid (2005). El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia, Gestión y Políticas Públicas, Vol. XIV, Núm. 3, pp. 557-598

CLAD (1998) Una Nueva Gestión Pública para América Latina, CLAD: Caracas

Crozier, M. (1977). L'acteur et le système. París : Seuil.

Cunill Grau, N. (2012). ¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Equilibrio y perspectivas. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (52),5-44

Fayol, H., (1916), Administration industrielle et générale, Dunod.

Fayol, H., (1966) [1923]. Doctrine administrative dans l'État. International Review of Administrative Sciences, vol 32, 2, 114-133

Gay, P. (du) (2012), En elogio de la burocracia. Weber, Organización, Ética, Madrid : Siglo XXI

Howlett, M., Ishani Mukherjee (eds) (2018). Routledge Handbook of Policy Design. Routledge

Lane, J.-E. (2000). New Public Management. London : Routledge

Lane, J.-E. (2005). Public Administration and Public Management. London : Routledge

Lascoumes, P., Le Galès, P. (Dir.) (2005) Gouverner par les instruments. Paris : Presses de Science Po

O'Connor, J. (1981). La crisis fiscal del Estado. Barcelona: Ediciones Península, 341 pp.

OECD (2020). Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020. Paris : OECD Publishing.

Osborne, David E., Gaebler T. (1992). Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector. New York: Penguin Press

Reiter, R., Klenk, T. (2019). The manifold meaningsof 'post-New Public management' – a systematic literature review. International Review of Administrative Sciences. Vol. 85 (1) 11-27

Roa-García, M. C. (2014). Equity, efficiency and sustainability in water allocation in the Andes: Trade-offs in a full world. Water Alternatives 7(2): 298-319

Roth Deubel, A.-N. (2018). Políticas de gestión pública: desarrollos conceptuales y traducción en Colombia. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2IjUBdeu/view_file/34518816

Roth Deubel, A.-N. (2021). Modelos administrativos y gestión de pandemias de la edad media has nuestros días. En : Mariñez F. y Calzada M. (coords). Gestión pública y políticas públicas en tiempos de emergencia. México : Tirant lo blanch, 53-82

Taylor, F., (1911) The Principles of Scientific Management. New York and London : Harper & Brothers

Urio, P. (ed.) (2010). Public-Private Partnerships : Success and Failure Factors for In-Transition Countries. Lanham: University Press of America

Weber (1964) [1922], Economía y sociedad, México: Fondo de Cultura Económica

Wilson, W. (1980 [1887]). El estudio de la administración. Revista de administración pública. México: INAP, 275-294

Planeación, Programación y Presupuestación en México: Reflexiones sobre el Proceso Presupuestal y las Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos

Gabriela Barajas y Abigail Rodríguez

Planeación, Programación y Presupuestación en México: Reflexiones sobre el Proceso Presupuestal y las Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos

Gabriela Barajas [1] y Abigail Rodríguez [2]

Introducción

El enfoque de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos (DDHH), se define como una metodología con un objetivo ético-político-administrativo, que es lograr que los compromisos y obligaciones del Estado en materia de DDHH se incluyan como parte de las políticas gubernamentales, siendo la mejor forma para garantizar el ejercicio efectivo de tales derechos en la vida cotidiana de las personas.

Tres razones explican el por qué es de pertinencia buscar instrumentar en México, dicho enfoque de políticas públicas. Primera razón, porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo primero, mandata la puesta en marcha de políticas con perspectiva de DDHH, al establecer que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los DDHH de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

[1] Profesora-Investigadora, Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

[2] Profesora-Investigadora, Departamento de Producción Económica, UAM-Xochimilco.

Queda claro que no todas las acciones que llevan a cabo las autoridades de los distintos poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), y en los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), son políticas públicas; sin embargo, cuando se trate de políticas públicas, éstas tendrían que incluir el enfoque de DDHH.

El artículo primero constitucional, además, plantea que el conjunto de DDHH en el país, incluye los establecidos en la CPEUM y en los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano que reconocen los DDHH. Asimismo, incorpora el principio pro-persona. Este principio es una forma de interpretación de las normas que obliga a las autoridades, jueces o administradores, a elegir aquella que cumpla con el objetivo de favorecer la protección más amplia de los DDHH de las personas; es decir, si hay dos o más normas o disposiciones que aplicar a un asunto, se deberá elegir aquella interpretación que más convenga a la persona. Lo anterior, en materia de políticas públicas supone que las autoridades y administradores, dentro de su ámbito de competencia, deben buscar la mejor manera de promover, respetar, proteger y garantizar los DDHH en cada etapa de las políticas (definición del problema, diseño, instrumentación y evaluación), siendo éste el objetivo último del enfoque de políticas públicas con perspectiva de DDHH.

La segunda razón por la cual es importante este enfoque de políticas para México, es porque en el país existen graves problemas que requieren de manera urgente formas nuevas de acción gubernamental. Problemas tales como la pobreza y el hambre,[3] la desigualdad,[4] la inseguridad[5] y la

[3] De acuerdo con cifras recientes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2020, en México, el 43.9% de las personas se encontraban en situación de pobreza, es decir, 55.65 millones de personas; de las cuales, 10.9 millones estaban en situación de pobreza extrema y padecían hambre (CONEVAL, 2020).

[4] El informe Regional de Desarrollo Humano 2021. "Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe", anota que México es uno de los países con mayor concentración de ingresos en Latinoamérica: el 10% más alto captó más del 57% de los ingresos nacionales y el 1% más alto, más del 28%, en 2019" (PNUD, 2021).

[5] El Índice Global de Crimen Organizado 2021 reveló que México ocupa el cuarto lugar de los países con mayor puntuación de criminalidad en el mundo, elaborado por la Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional. Este documento plantea que los países con mayores niveles de criminalidad son los que experimentan conflictos armados o algún tipo de debilidad institucional. México se encuentra por debajo sólo de República Democrática del Congo, Colombia y Myanmar (Camarillo, 2021).

violencia[6] en conjunto, tienen al país, de manera particular en ciertas zonas y regiones, al borde de una crisis humanitaria. Dichas situaciones no son nuevas, se han ido agravando sexenio a sexenio. Desde el año 2000, distintos partidos políticos han ocupado la Presidencia de la República, y estas problemáticas parecen no tener solución. Es evidente que el país enfrenta problemas estructurales que trascienden a los gobiernos en turno, uno de los cuales es la existencia de un modelo de hechura de políticas públicas que genera ineficiencia e ineficacia del aparato administrativo público federal, y una lejanía del quehacer gubernamental respecto de las necesidades de la población.

En la administración de Ernesto Zedillo se reconocieron los graves problemas de eficacia, eficiencia y ausencia de una cultura de servicio dentro del aparato público; así como la corrupción e impunidad prevalecientes. Se impulsó, entonces, una reforma administrativa basada en la Nueva Gestión Pública; la cual, al paso de los sexenios, estableció la llamada Gestión para Resultados y el Presupuesto Basado en Resultados; modelo de gestión pública y técnica de presupuestación que domina hasta la fecha a la administración pública federal.

Términos como resultados, desempeño, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas, objetivos, misión, visión, indicadores de resultados, metodología del marco lógico, comenzaron a utilizarse tanto en el ámbito administrativo público como en el político. Durante el periodo que va de 1995 al 2018, se llevaron a cabo cambios normativos, institucionales y en la cultura administrativa pública prevaleciente en el país, sin lograr resolver a fondo los grandes problemas nacionales.

La anterior situación generó un profundo descontento social que, en parte, explica el triunfo electoral del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO; 2018-2024), cuyas principales promesas de campaña fueron acabar con la corrupción, violencia y atender primero a los pobres, lo que supone nuevas formas de hacer política y políticas, que tras tres años de gobierno no terminan de definir su rumbo.

[6] En conferencia de prensa, Alejandro Encinas, Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, mencionó que, de 2006 a abril de 2021, se registran 85 mil 6 personas desaparecidas en el país. Anotó también que "las mujeres representan el 24.8% de las personas desaparecidas y si nos enfocamos en el rubro de las niñas y de adolescentes menores de 18 años, representa 55.65%" (El Universal, 2021).

Esto se relaciona con la tercera razón por la cual es necesario buscar instrumentar el enfoque de políticas públicas con perspectiva de DDHH, que la administración pública mexicana, desde el inicio del gobierno de AMLO, se encuentra en un impasse. El presidente del país ha criticado, sin mencionarlo de manera explícita, el estilo de gestión y forma de presupuestación prevaleciente: basada en resultados. En las distintas etapas del proceso presupuestal se observan cambios profundos a través de modificaciones legales o sencillamente por la vía de los hechos. En pocas palabras, hoy la administración pública mexicana se encuentra en un proceso de transformación, pareciera, sin una ruta definida.

Para entender lo anterior, es importante recordar que la victoria electoral de AMLO fue aplastante, obtuvo una ventaja de 30 puntos porcentuales sobre el segundo lugar en los comicios, y su partido ganó la mayoría en el Congreso y una serie más de cargos de elección popular, lo que dio un enorme poder al titular del Poder Ejecutivo.

Con su llegada a la Presidencia de la República, anunció el fin de la era neoliberal y el inicio de una nueva etapa llamada 4ª Transformación (4T); cuyo compromiso es construir un nuevo "modelo viable de desarrollo económico, ordenamiento político y convivencia entre los sectores sociales" (Presidencia de la República, 2019:5). En los tres años que lleva de gobierno, el discurso presidencial ha reflejado una visión muy negativa del aparato administrativo público; lo describe como dominado por la corrupción, dispendio y frivolidad: "La característica más destructiva y perniciosa de los neoliberales mexicanos fue la corrupción extendida y convertida en práctica administrativa regular" (Presidencia de la República, 2019:8). De esa visión negativa se desprenden los objetivos centrales del gobierno en materia administrativa: erradicar la corrupción del sector público y establecer una férrea política de austeridad republicana dentro de la administración pública.[7]

[7] "El saqueo del presupuesto y los lujos faraónicos de los altos funcionarios consumieron los recursos que debieron emplearse en el cumplimiento de las obligaciones del Estado para con la población, particularmente con los más desposeídos, y en poner fin a los dispendios con una política de austeridad republicana" (Presidencia de la República, 2019:9).

Hoy, no hay acciones claras de combate a la corrupción dentro del aparato público federal y con la política de austeridad no se ha buscado gastar mejor, ni menos, sino dirigir, a toda costa, la mayor cantidad de recursos presupuestales a los proyectos de infraestructura y programas para el desarrollo definidos como prioritarios para el gobierno federal. Además, como analizamos en el capítulo, los elementos centrales de la gestión para resultados y la presupuestación basada en resultados, se encuentran detenidos.

Todo lo anterior, muestra que es necesario modificar el modelo de hechura de políticas en el país. Por mandato constitucional, el enfoque de políticas públicas con perspectiva de DDHH, se plantea como la opción. La pregunta entonces es cómo llevar a cabo dicho cambio. En el presente capítulo se propone utilizar el análisis del proceso presupuestal porque permite aterrizar en las características propias del aparato administrativo público mexicano y su forma de funcionamiento, y por tanto, entender el modelo de hechura de políticas vigente en el país y plantear rutas para su reforma.

Todas las etapas del proceso presupuestal (planeación-programación-presupuestación; aprobación del presupuesto; ejecución del gasto, y, control interno-evaluación-auditoría), son importantes, vistas en conjunto ordenan las actividades del gobierno. En este capítulo se analiza la primera etapa: Planeación, Programación y Presupuestación, por considerar que en ésta se definen los objetivos, estrategias y líneas de acción que se desarrollaran en las otras etapas; por tanto, tendría que ser el punto de partida de un programa de reforma orientado antes mencionado.

Con el fin de identificar obstáculos y oportunidades en la instrumentación del enfoque de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos en México, se analiza la primera etapa del proceso presupuestal, que incluye las actividades de planeación, programación y presupuestación del gasto público a nivel federal. Este objetivo se aborda a partir de cuatro apartados: el primero, se plantea qué entendemos por el enfoque de políticas públicas con perspectiva de DDHH y se destacan los elementos fundamentales que éste debe tener. El segundo, se identifican las principales características del proceso presupuestal en

México y por qué su análisis a reflexionar sobre la instrumentación de las políticas públicas con enfoque de DDHH.

En el tercero, se realiza un análisis histórico de las fases de planeación, programación y presupuestación en México y se examinan los grandes retos que el país enfrenta en materia administrativa y de políticas públicas. El último apartado, son recomendaciones para el caso mexicano, relacionadas con las políticas públicas con enfoque de DDHH y el proceso presupuestal.

1. Enfoque de Políticas Públicas con Perspectiva de DDHH

Dentro de las ciencias sociales, no hay acuerdo en torno a la definición del concepto de políticas públicas, en el presente capítulo se retoma la definición de Roth, que plantea que son:

> "un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por el medio y las acciones con que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática" (Roth, 2002: 27).

De acuerdo con el autor, y derivado de la anterior definición, el análisis de las políticas públicas se centra en:

> "a) los objetivos colectivos que el Estado considera como deseables o necesarios, incluyendo el proceso de definición y de formación de éstos, b) los medios y acciones procesados, total o parcialmente, por una institución u organización gubernamental, y c) los resultados de estas acciones, incluyendo tanto las consecuencias deseadas como imprevistas" (Roth, 2002).

El carácter práctico del análisis de políticas, ha llevado a la definición de una serie de herramientas de estudio que nos permiten examinar casos específicos. Tal es el caso del llamado ciclo de las políticas. Lo que se plantea con el ciclo es descomponer las políticas públicas en una serie de etapas. Así, se distinguen cinco fases: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación. Al plantearlo como una sucesión de fases da la imagen de la política pública como racional, con distintos escenarios y actores propios. El modelo es lo suficiente general para poder utilizarlo en cualquier tipo de política (Roth, 2002:51).

El ciclo de las políticas públicas ha permitido avances importantes en el análisis de los cursos de acción gubernamental desde los años setenta a la fecha. Sin embargo, también ha sido objeto de múltiples críticas, que no ensombrecen sus ventajas analíticas, sino que han permitido su revisión y mejora. Ahora, las políticas públicas con enfoque de DDHH consideran a estos derechos como un marco conceptual que orienta las distintas etapas en el ciclo de las políticas públicas.

> "Las Políticas Públicas tienen como objetivo principal dar racionalidad al uso de recursos escasos en el cumplimiento de las actividades estatales en cada una de las partes que integran el ciclo de vida. Parece no importar qué es lo que el Estado tenga que hacer, lo que interesa es que lo haga bien, que lo haga de forma eficiente. (...). En cambio, la perspectiva de Derechos Humanos pone énfasis en las obligaciones internacionales que ha asumido el Estado y que deben quedar claramente plasmadas y cumplimentadas en sus políticas públicas sin importar cómo lo haga. Desde esta perspectiva la relación parece evidente: los fines los pone la perspectiva de Derechos Humanos, los medios los propone la gestión de las políticas" (Berrios, s/f:1).

Para el caso mexicano, los DDHH como guía de la acción estatal son un mandato establecido en la CPEUM. De acuerdo con Cunill (2010), Giménez (2010), Ludwig (s/f) y Pautassi (2010), una de las condiciones para la instrumentación de políticas públicas con enfoque de DDHH es reconocer las obligaciones del Estado en la materia. En México, como revisamos, éstas ya se encuentran definidas en el párrafo tercero del artículo 1° de la CPEUM: todas las autoridades estatales tienen la

obligación de promover, de respetar, de proteger y de garantizar los DDHH (Véase Cuadro 1).

Cuadro 1. Obligaciones del Estado mexicano en materia de Derechos Humanos

Obligación promover - Los órganos de gobierno deben realizar acciones tendientes al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos.
Obligación de respetar - Ninguno de los órganos pertenecientes al Estado, en cualquiera de sus niveles (federal, local o municipal), e independientemente de sus funciones (ejecutivo, legislativo y judicial), debe violentar los derechos humanos, ni por medio de acciones ni a través de omisiones.
Obligación de proteger - Los órganos pertenecientes al Estado deben evitar que particulares (empresas, sindicatos, personas, grupos religiosos, asociaciones o cualquiera otra institución no estatal) violenten los derechos humanos.
Obligación de garantizar - Frente a una violación de algún derecho humano, el Estado debe realizar la investigación correspondiente, sancionar a los culpables (materiales e intelectuales) y reparar el daño causado a la víctima.

Fuente: OACNUDH, *et al* (2010: 21).

Dichas obligaciones cumplidas de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, como lo establece el mismo artículo, permiten que los DDHH sean vistos, no como postulados o exigencias éticas, sino como derechos en acción (Vázquez y Serrano, 2015:136). Concebidos de tal manera, se establece una compleja red de interacciones hacia su interior y entre ellos, dando una lógica particular al quehacer estatal, la de los DDHH (Véase Cuadro 2).

Cuadro 2. Principios del Estado mexicano para la aplicación de los DDHH

La Universalidad “desde un punto de vista práctico, debe permitir la ampliación de los titulares de los derechos y de las circunstancias protegidas por esos derechos. Los criterios de interpretación y aplicación deben responder a este principio general, que pretende cubrir a la mayor cantidad de titulares de derechos bajo su protección (…). El principio de universalidad de los derechos humanos puede servir como marco conceptual de inclusión de culturas y de los más desventajados” Vázquez y Serrano (2015:147).

Continúa...

La Interdependencia "comprende, al menos, un par de relaciones donde: a) un derecho depende de otro(s) derecho(s) para existir, y b) dos derechos (o grupos de derechos) son mutuamente dependientes para su realización. En este sentido, el respeto, garantía, protección y promoción de uno de los derechos impactará en el otro (s) y/o, viceversa"
La Indivisibilidad, "por su parte, implica una visión holística de los derechos humanos, en la que todos los derechos se encuentran unidos, ya no por razones de dependencia, sino porque de una forma u otra ellos forman una sola construcción. Por tanto, si se realiza o se viola un derecho, impactará en los otros derechos, más allá de si existe o no una relación de dependencia inmediata entre ellos"
La Progresividad "implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que la efectividad de los derechos no va a lograrse de una vez y para siempre, sino que se trata de un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazo. El progreso patentiza que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar"

Fuente: Vázquez y Serrano (2015) y Barajas (2016:3).

Entre los autores que de forma pionera han contrastado los distintos enfoques de política económica y particularmente, resaltado las diferencias con el enfoque de derechos humanos, se encuentran Barahona (2006) y Giménez y Valente (2010). Como se aprecia en el Cuadro 3, es posible comparar el enfoque tradicional con el basado en DDHH a partir de los elementos clave de cada una de las fases de política pública.

Cuadro 3. Contraste de enfoques de políticas públicas

	Enfoque tradicional de políticas Públicas	Enfoque de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos
Definición de objetivos	Se orienta por las necesidades insatisfechas de las personas en el interés de lograr el bienestar y el progreso económico y social	Se orienta a partir del reconocimiento de los derechos humanos y las obligaciones del Estado para su ejercicio efectivo.
Priorización de objetivos	Las metas son priorizadas en función de los objetivos económicos y sociales.	Los objetivos no pueden priorizarse, todos son necesarios, indivisibles e interdependientes; sin embargo, sí se enfatiza el interés en satisfacer el contenido esencial del derecho.

Continúa...

Medios de satisfacción	Las necesidades pueden satisfacerse por los bienes y servicios que provee el mercado, y por programas de filantropía y asistencia social.	Los derechos se satisfacen con medidas estructurales que empoderen a la población.
Participación social	Es una estrategia de organización, operación y legitimidad.	Es una cualidad presente como objetivo y estrategia.
Implicaciones o interacciones	Sólo genera compromisos y obligaciones de corto plazo en el sector, entidad u organismo de gobierno que promueve la política.	Genera compromisos y obligaciones de largo plazo en toda la sociedad. Implica generar estrategias transversales en los distintos niveles de gobierno.
Criterios de evaluación	Eficacia, eficiencia, análisis costo- beneficio, análisis de rentabilidad	Eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, participación, impacto.

Fuente: adaptado de Barahona (2006) y Giménez y Valente (2010).

En el caso de la definición y priorización de objetivos, mientras en el enfoque tradicional se busca identificar las necesidades no satisfechas o demandas de la población, para luego jerarquizarlas de modo que se seleccionen las de mayor urgencia por resolver, en el enfoque de DDHH se identifican los derechos y subderechos que el Estado tiene obligación de garantizar, en este enfoque no es posible priorizar derechos porque todos son igualmente importantes, de hecho su interdependencia asegura su disfrute mutuo; no obstante, en este enfoque sí se reconoce la posibilidad de que existan derechos clave cuyo ejercicio es detonador para el ejercicio de otros, por ejemplo son los casos de la educación, la salud, la alimentación, la vivienda digna o el trabajo.

El segundo bloque de características que atañe a los medios de satisfacción y la participación social es claramente contrastante porque mientras en el enfoque tradicional se recurre al "asistencialismo" como forma de aminorar las necesidades de la población en el corto plazo y la participación ciudadana se incluye como forma de legitimación de las decisiones gubernamentales, en el enfoque basado en DDHH existen en su lugar estrategias de empoderamiento de la población y acciones afirmativas que permitan reducir los contextos de vulnerabilidad en que se encuentran las personas y avanzar hacia la satisfacción de derechos

en el mediano y largo plazos. La participación ciudadana se considera en todas las fases del ciclo de política pública, desde la identificación y reconocimiento de derechos, la decisión de los programas necesarios y el monitoreo en la aplicación de recursos y la evaluación de los resultados.

Respecto a las implicaciones de la política pública y sus criterios de evaluación, es común que en el enfoque tradicional muchos de los programas que se diseñan solamente tienen vigencia para el periodo de gobierno en turno, local o federal, y su evaluación responde a los criterios de eficacia, calidad, eficiencia y economía que en la práctica se concentran en medir cuantitativamente el alcance de un programa en función del número de beneficiarios. En el enfoque basado en DDHH se pretende que los programas que se diseñen prevalezcan mientras contribuyan a la satisfacción de derechos y cuando la evaluación de impacto muestre que esos programas contribuyen a mejorar la calidad de vida de las personas.

Además de considerar los elementos que distinguen a las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, éstas también deben guiarse por las obligaciones del Estado en la materia, y bien pueden resumirse según se muestra en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Obligaciones en materia de derechos humanos

Obligaciones generales	Principios de aplicación	Elementos institucionales	Deberes
Respetar Proteger Garantizar Promover	Contenidos esenciales Progresividad Prohibición de regresión Máximo uso de recursos disponibles	Disponibilidad Accesibilidad Calidad Aceptabilidad	Verdad –Investigación Reparación Sanción

Fuente: Serrano y Vázquez (2013:2).

2. Análisis del Proceso Presupuestal como Herramienta para el Estudio de Políticas

El análisis del proceso presupuestal es útil para identificar obstáculos y oportunidades en la instrumentación del enfoque de políticas públicas

con perspectiva de DDHH, porque permite a los analistas acercarse a las características del funcionamiento del aparato administrativo público mexicano. Lo anterior es básico para identificar los rasgos específicos del modelo de hechura de políticas en el país, y marcar una ruta de reforma que retome las consideraciones hechas en el apartado anterior.

Visto el enfoque de políticas como una "caja de herramientas", es necesario retomar algunas "herramientas" que permitan dar cuenta de las especificidades del contexto mexicano, tal es el caso del análisis del proceso presupuestal. Respecto del enfoque de políticas públicas con perspectiva de DDHH es importante incluir instrumentos de análisis y diseño que se adapten al contexto nacional, ese interés está presente en todo el capítulo.

Para tener claridad respecto de qué se debe entender por análisis del proceso presupuestal, es importante partir del concepto de presupuesto público. González, lo define como una estimación financiera, generalmente anual, de los ingresos y el gasto del sector público, necesarios para cumplir con las metas de los programas presupuestales establecidos. (González, 2017:31). Es entonces, un instrumento operativo básico que expresa las decisiones en materia de política económica y de políticas públicas, en general.

Efectivamente, el presupuesto público, como documento contable, es la expresión financiera del plan anual de trabajo de un gobierno a nivel federal, estatal o municipal, de una dependencia gubernamental o de una institución pública. Para la definición del presupuesto, las dependencias y entidades públicas toman como punto de partida los objetivos, estrategias y metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, documentos básicos de la planeación nacional. Así, el presupuesto incluye el conjunto de acciones que van a desarrollarse a lo largo de un año, junto con la definición de los recursos económicos necesarios para llevarlas a cabo (Chapoy, 2015:103). En pocas palabras, es un plan de acción, a seguir ese año fiscal, para el logro de los objetivos y metas sexenales, donde se encuentran los cursos de acción, políticas y programas gubernamentales.

La aprobación del presupuesto público es un momento del proceso presupuestal. Dicho proceso es el conjunto de decisiones que,

a partir de leyes, normas, rutinas administrativas, prácticas y reglas no escritas, establecen y operan las políticas fiscales y de gasto, que involucran al Estado en su conjunto (Barajas, 2012:87). Para su estudio, el proceso presupuestal se divide en etapas: planeación, programación y presupuestación,[8] aprobación del presupuesto,[9] ejecución del gasto[10] y control interno, evaluación y auditoría.[11] Cada una de estas etapas tiene sus tiempos y lógica propia, pero se influyen mutuamente (Auditoría Superior de la Federación, 2016).

El análisis del proceso presupuestal puede ayudar en la definición de una ruta de reforma que permita la instrumentación del enfoque de políticas públicas con perspectiva de DDHH porque desde hace cinco lustros, los procesos de reforma administrativa en México, así como los esfuerzos por hacer más eficiente el aparato público, se han centrado en la transformación del proceso presupuestal. Fue durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), que comenzó el cambio, de un modelo de presupuestación orientado al control de los gastos a uno orientado a la búsqueda sistemática de resultados específicos; cambios que continuaron hasta el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Arellano y Ramírez anotan los argumentos básicos de aquellos que defendían, a finales del siglo XX, dicho cambio:

[8] Esta etapa incluye tres fases: Planeación, Programación y Presupuestación, sus características se detallan en el cuarto apartado, del presente capítulo.

[9] Ejemplificamos esta etapa a nivel del gobierno federal, se refiere al análisis, discusión y aprobación del Paquete Económico, entregado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados. El Paquete incluye, entre otros documentos, la Ley de Ingresos, aprobada por Diputados y Senadores; y el Presupuesto de Egresos, aprobado sólo por los Diputados. La SHCP, junto con la SEGOB, coordinan la negociación entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo.

[10] El gasto público federal lo ejercen las distintas dependencias y entidades públicas de los tres Poderes Unión y los órganos autónomos. Los montos autorizados por la Cámara de Diputados, se gasta a lo largo del año. La SHCP hace el seguimiento del gasto ejercido a través de los informes trimestrales entregados por los ejecutores de gasto. El Poder Ejecutivo rinde cuentas, además, con los Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de Gobierno, ambos anuales.

[11] El gasto público federal lo ejercen las distintas dependencias y entidades públicas que integran los tres poderes de la Nación y los órganos autónomos. Los montos autorizados por la Cámara de Diputados, se gasta a lo largo del año. La SHCP lleva a cabo actividades de seguimiento a través de los informes trimestrales entregados por todos los ejecutores de gasto federal. El Poder Ejecutivo rinde cuentas, además, con los Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Informes de Gobierno, ambos anuales.

> "es con base en una reforma al proceso presupuestal que una buena parte de los incentivos y lógicas de comportamiento de los agentes públicos se pueden transformar; es el presupuesto y su proceso, una guía que los funcionarios públicos tienen para relacionarse entre sí y con los ciudadanos; es en la dinámica de construcción del presupuesto que se definen las reglas mínimas de control y desempeño de las agencias gubernamental" (Arrellano y Ramírez, 2000).

Hoy, se puede documentar y entender la transformación de las distintas etapas del proceso presupuestal, observar sus fortalezas y debilidades; avances y temas pendientes, y aprender de esa experiencia.

Otra razón que nos muestra la utilidad del análisis presupuestal, es que hoy, cada etapa del proceso presupuestal tiene nuevas o renovadas leyes específicas que la rigen. En las últimas décadas, el marco normativo presupuestal ha ido cambiando poco a poco, de manera muy profunda, buscando darle una nueva lógica de funcionamiento al aparato administrativo público federal. Estas leyes tienen disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información pública. Dichas disposiciones son parte del marco normativo e institucional creado en torno del derecho humano a la información pública en México que comenzó a conformarse en 2002, y hoy está encabezado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Así, en el país se ha avanzado de manera importante en la transparencia presupuestaria; por ejemplo, es público, en datos abiertos, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Presupuesto aprobado y el ejercido, de 2008 a 2021; lo que sin duda es un avance importante. Sin embargo, son públicos no sólo los datos del gasto gubernamental, sino una gran cantidad de información relacionada con cada una de las etapas del proceso presupuestal. El acceso a la información pública abre la puerta a la participación social, la cual es una condición indispensable en la búsqueda por promover un enfoque de políticas públicas con perspectiva de DDHH en México.

En el siguiente apartado se analiza la primera etapa del proceso presupuestal: Planeación, Programación y Presupuestación, por considerar que en ésta se definen los objetivos, estrategias y líneas de

acción que se desarrollaran en las otras etapas. Es un análisis de revisión histórica, se examinan tres temas importantes relacionadas con dicha etapa: la Sectorización de la Administración Pública Mexicana, el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional y el Presupuesto Basado en Resultados.

3. Planeación, Programación y Presupuestación en México: ayer y hoy

Para entender esta etapa del proceso presupuestal en toda su complejidad, es importante identificar que tiene una doble lógica: una sexenal y otra anual. La lógica sexenal se refiere a las actividades de planeación nacional que se llevan a cabo al inicio de cada gobierno federal.

De acuerdo con la Ley de Planeación, cuando comienza una nueva administración, el Ejecutivo Federal tiene la obligación de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (PND), documento central de planeación nacional, base para la elaboración de los programas de acción propios de las dependencias y entidades de la administración pública federal, y una referencia obligada para los planes de desarrollo estatal y municipal (Ley de Planeación, 2018).

El PND no excederá el periodo constitucional del Presidente de la República, pero tiene que ser un ejercicio de planeación de largo plazo al contener consideraciones y proyecciones de hasta veinte años. El Plan debe incluir un diagnóstico general de los temas prioritarios a partir de los cuales se promoverá el desarrollo nacional, ejes generales, objetivos específicos, estrategias e indicadores de desempeño. Además, la lista de programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que tendrán que ser elaborados por las dependencias y entidades públicas federales. Estos programas tienen que contener: un diagnóstico sobre la problemática a atender, objetivos específicos, estrategias, líneas de acción e indicadores estratégicos. Cada uno de estos elementos tiene que estar alineado y ser congruente con lo establecido en el PND (Ley de Planeación, 2018).

Por otro lado, la lógica anual de la etapa de Planeación, Programación y Presupuestación, incluye las actividades de planeación anual, específicamente relacionadas con la programación y presupuestación. Respecto de la programación, las dependencias y entidades de la administración pública federal tienen que integrar programas operativos anuales (POA). El POA es un instrumento de planeación dentro de la administración públicas, a partir del cual se detalla de manera pormenorizada las actividades, acciones y compromisos que se desarrollaran a lo largo del año para dar cumplimiento a los objetivos de los programas sectoriales, lo que a su vez se ve reflejado en el cumplimiento de lo establecido en el PND (Guizar, 2002).

Los POA buscan convertir los objetivos específicos planteados en los programas derivados del PND, en programas de trabajo anuales, y éstos en el proyecto de presupuesto, al determinar el costo que tendrían las actividades a realizar en el año. Esta función de asignar los recursos económicos a las actividades públicas que así lo requiera es la presupuestación.

De esta manera se puede entender el presupuesto público como un instrumento de planeación, así lo destaca Chapoy, al definirlo como "el plan financiero del gobierno expresado en un programa anual de trabajo con la especificación de todas las actividades que éste entraña, con la descripción de sus metas y objetivos, y con la determinación de su costo" (Chapoy, 2013:109). De acuerdo con esta autora, se trata de integrar la presupuestación en la planeación, a través de la programación.

Para entender la relación de las fases de planeación, programación y presupuestación antes descrita, es necesario revisar de manera histórica tres temas importantes en el funcionamiento del aparato pública mexicano hoy: la Sectorización de la Administración Pública Mexicana, el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional y el Presupuesto Basado en Resultados.

3.1 Sectorización de la administración pública mexicana

La sectorización de la administración pública puede entenderse como el acto jurídico a partir del cual el Presidente de la República determina el

agrupamiento de un conjunto de entidades públicas que tienen ámbitos de atribución convergentes, bajo la coordinación del titular de una Secretaría de Estado (Calvo, 2020).

En México, esta forma de organización del aparato administrativo público y sistema de trabajo, comienza al inicio del gobierno de José López Portillo (1976-1982), con la aprobación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF). La primera de estas leyes divide la administración pública federal en central y paraestatal. Respecto de la administración central, la Ley enlista las Secretarías de Estado que la conforman y define los ámbitos de competencia de cada una de ellas. Esto va a servir para que el Presidente ordene la Administración en sectores, cada uno encabezado por una Secretaría, donde se agrupan los organismos paraestatales (descentralizados, empresas públicas, fondos y fideicomisos), cuyo objeto esté relacionado con la esfera de competencia de la Secretaría, cabeza de sector.

La administración pública federal sectorizada en México tiene cuatro décadas y media. De acuerdo con Pichardo (1984), el esquema de funcionamiento sectorial tiene como objetivo básico: lograr una mayor coordinación y control de las entidades del sector paraestatal, que colaboren en las políticas sustantivas que llevan a cabo las dependencias centralizadas; además de modernizar los sistemas de planeación, programación, presupuestación, control, información y evaluación de la administración pública federal (Pichardo, 1984:196).

Lo anterior, tuvo sentido en la segunda mitad de los años setenta, dado el gran número de dependencias y entidades públicas que conformaban el gobierno mexicano, erigido como el principal articulador y proveedor de bienes y servicios de esa época. A partir del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), comenzó la transición hacia un modelo de desarrollo centrado en el libre mercado, lo que supuso reducir la intervención estatal. Con el objetivo de disminuir el tamaño del sector público, se llevaron a cabo procesos de desincorporación o privatización de activos del Estado a lo largo de varios sexenios. Así se pasó de contar con 1,044 entidades del sector paraestatal, a inicios de 1985, a solamente 121 registradas en 2021 (Villanueva, 2021:25). Dada

la reducción en el número de entidades paraestatales, su ordenamiento y control deja de ser una prioridad.

Con el paso del tiempo, ha sido evidente un efecto negativo del ordenamiento sectorial: que las Secretarías de Estado, atrincheradas en su ámbito de competencia y atribuciones, difícilmente se coordinan o establecen canales de comunicación entre ellas. Los problemas públicos, cada vez más complejos, son vistos y atendidos desde una perspectiva fragmentada, sectorial. El objetivo de lograr hacer efectivos los DDHH de la ciudadanía, pasa por romper con la parcelación de la actividad administrativa, implica el trabajo colaborativo entre dependencias y entidades públicas en torno de cada uno de los mencionados derechos.

Por otro lado, con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada en 1976, cada sector de la administración pública federal se convirtió en un ramo presupuestal. A partir de esta Ley, la programación del gasto público se basaría en los planes elaborados por el Ejecutivo Federal; es decir, la asignación del gasto sería en función de los objetivos establecidos en dichos planes. En ese momento, las actividades de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estarían a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto,[12] dependencia recién creada, que tomó las funciones que la SHCP realizaba en materia presupuestal.

3.2 Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional

Sentadas las bases en el gobierno de López Portillo, durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se avanzó en la instrumentación de un nuevo modelo de planeación, programación y presupuestación: por programa, cuyos rasgos generales se mantienen hasta la fecha.

Se puede observar la concreción de ese proceso a partir de tres cambios normativos importantes: primero, la reforma al artículo 26

[12] De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF, 29 de diciembre de 1976), la SPP se encargaba de: proyectar y calcular los egresos del gobierno federal; formular el programa de gastos público federal y el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal; planear, autorizar, coordinar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias; llevar a cabo el control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público. Eran sólo tareas de presupuestación (LOAPF, 1976).

constitucional, que establece que el Estado organizará un "Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional" (SNPD)[13]; Segundo, la aprobación de la Ley de Planeación, encargada de regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo y la integración y funcionamiento del SNPD, y, por último, la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, relacionada con las atribuciones de la SPP en materia de planeación.

En un nivel muy general, se puede entender que la planeación es "fundamentalmente una elección sobre el futuro [...] puede definirse como un proceso anticipatorio de asignación de recursos (personas, bienes, dinero y tiempo), para el logro de fines determinados" (Miklos (1998:16-17). Este concepto básico puede adquirir distintos sentidos. En el marco del SNPD en México, se retoma la planeación nacional de desarrollo, que en la Ley de Planeación se define como:

> "la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen" (Ley de Planeación, 2018:2).

A partir de este ejercicio de planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Es importante reconocer que la planeación nacional del desarrollo no sólo busca racionalizar la toma de decisiones, se trata de elaborar y ejecutar un proyecto nacional de desarrollo, a partir del cual se establece una imagen-objetivo del país, se determina un estilo de desarrollo y se elige racionalmente una ruta para su consecución (CEPAL, 2014:25). Así, al integrar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales,

[13] Este sistema se define como "el conjunto de relaciones que vinculan a la administración pública federal, estatal y municipal, con el sector social y privado, a través de acciones de coordinación y concertación, para el logro de los objetivos establecidos en el PND y los programas sectoriales, porque una vez publicados, estos documentos determinan y rigen las actividades del gobierno federal a lo largo de todo el sexenio" (Ley de Planeación, 2018).

institucionales, especiales y regionales, se construye una visión de largo plazo de la acción gubernamental.

Sobre la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1983, ésta buscó fortalecer la función de integración global en materia de planeación de la SPP, al incluir una serie de obligaciones como: proyectar la planeación nacional de carácter global y elaborar el plan nacional; formular y coordinar la ejecución de los programas regionales y especiales; coordinar las actividades de planeación, así como procurar la congruencia entre las acciones y los objetivos, estrategias, políticas y metas del plan nacional; establecer la metodología y los procedimientos de participación y consulta a los sectores social y privado en las actividades de planeación. Lo importante de este listado, es que da cuenta del papel central de la SPP como dependencia de integración y coordinación de las actividades de planeación nacional de desarrollo, en este marco institucional en conformación.

Antes de poder consolidarse como una dependencia globalizadora, en 1992, el presidente Carlos Salinas de Gortari desaparece la SPP. El problema fue que tal hecho se debió a razones políticas, no como parte de un proceso de reingeniería del aparato administrativo público.

Es necesario recordar que la primera acción de gobierno del Presidente Salinas fue crear el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), dentro de la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la SPP. Este programa de atención a la pobreza fue creciendo en importancia, sobre todo política; así, en 1992, se crea la Secretaría de Desarrollo Social para darle cobijo al Pronasol, al mismo tiempo que desaparece la SPP y las atribuciones sobre planeación, programación y presupuestación se le asignan a la SHCP.

Dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la larga lista de obligaciones de la SPP en cuestión de planeación, se convirtieron en sólo una para la SHCP: "Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente" (LOAPF, 1992).

Lo anterior muestra como México abandona la planeación de mediano plazo. Eran los años noventa, había un nuevo contexto, un

proceso de cambio hacia un Estado regulador, que cada vez intervenía menos en la economía y el bienestar social, promotor de la apertura comercial y el libre juego de las fuerzas del mercado. Eso explica la desaparición de la SPP y el por qué la SHCP no toma obligaciones amplias en materia de planeación. En el organigrama de la SHCP, presentado en el Tercer Informe de Labores, 2020-2021, es claro que no hay un área de planeación nacional dentro de esta Secretaría (SHCP, 2021). La Subsecretaría de Egresos (responsable de la planeación, programación y presupuestación a nivel federal), tiene claramente una estructura relacionada con el control del gasto, que ha sido históricamente la preocupación de la SHCP.

Hoy, el aparato administrativo público mexicano funciona en el marco del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, el cual gira en torno del PND, una hoja de ruta de la cual se desprende, se quiera o no, una visión de país que se busca alcanzar ese sexenio. Sin embargo, el gobierno federal no cuenta con una dependencia con capacidad institucional para encargarse de las actividades de integración y coordinación de la planeación nacional del desarrollo.

Presupuesto Basado en Resultados

El tránsito hacia un nuevo modelo de planeación, programación y presupuestación concretado en lo que se denominó Presupuesto Basado en Resultados, comenzó durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), en el marco de su Programa de Modernización de la Administrativa Pública (PROMAP).

Los objetivos del PROMAP eran: transformar a la Administración Pública Federal mexicana en una organización eficaz, eficiente y con una cultura de servicio. Asimismo, combatir la corrupción y la impunidad a través de acciones preventivas y correctivas (Pardo, 2010). Se definieron cuatro ejes de acción,[14] de los cuales se destacó el relativo a la medición y evaluación de la gestión: "medir el desempeño", por ser algo nuevo,

[14] i) Participación y atención ciudadana; ii) descentralización y desconcentración administrativa; iii) dignificación, profesionalización y ética del servidor público; y iv) medición y evaluación de la gestión pública (Poder Ejecutivo, 1996).

distinto a los temas que tradicionalmente se incluían en los programas de mejora administrativa a nivel federal.

> "Medir el desempeño", al igual que los temas de evaluación de resultados o rendición de cuentas eran parte de las ideas propias de la Nueva Gestión Pública (NGP),[15] enfoque que inspiró el diseño del PROMAP. Eso no significa que los instrumentos y recomendaciones que ofrece NGP[16] hayan sido aplicados en el caso de México, al contrario, de acuerdo con Cejudo, se recuperó poco de lo que ofrece este enfoque, lo que sucedió en el país fue que:
>
> "la retórica llegó más lejos que los cambios efectivamente realizados: administraciones en todos los ámbitos de gobierno y de todo signo partidista anunciaban que sus reformas se inscribían en la NGP, con la esperanza de dotarlas de mayor legitimidad y de presentarse como vanguardistas en lo administrativo" (Cejudo, 2011: 32).

Sin duda, la reforma administrativa se volvió un discurso político; pero los esfuerzos del gobierno zedillistas no fueron "tímidos", como los califica (Cejudo, 2011:37), sino que hubo una imposibilidad de avanzar en esas iniciativas debido las características propias del aparato público mexicano de ese momento: una estructura cerrada a las demandas de la sociedad, propia de un gobierno autoritario, que estaba acostumbrada a tratar con clientelas y no con ciudadanos, con claras habilidades para el control político y social, pero no especialmente apta para lograr resultados en la mejora de la calidad de vida de las personas.

Considerando lo anterior, se tuvo que comenzar con lo más básico, como destaca Pardo, se les pidió a los organismos públicos clarificar sus objetivos, bajo los conceptos de "misión", "visión", "líneas

[15] Cejudo ubica la Nueva Gestión Pública como "un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos y a introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa" (Cejudo, 2011:17).

[16] El autor considera que se retomó poco de los relacionados con la introducción de mecanismos de mercado al sector público; hubo muy poco progreso en dotar de autonomía plena a agencias y funcionarios, no se establecieron mecanismos de pago para incluir compensaciones por resultados; tampoco se definieron los convenios de desempeño en instrumento de control gubernamental; la estructura centralizada de la administración federal y las reglas homogéneas de personal y de ejercicio del presupuesto permanecieron intocadas en estos años, primera década del siglo XXI (Cejudo, 2011: 37-38).

estratégicas" y "cursos de acción", y los "indicadores de gestión." (Pardo, 2010:397). Cada Secretaría de Estado y entidad pública tenían definidos sus ámbitos de competencia y atribución en el marco normativo correspondiente, pero ahora tenían que definir qué hacían y para qué servía su quehacer; además, todas esas definiciones iban a ser públicas. El Tercer Informe de Labores de Ernesto Zedillo muestra que no fue una tarea fácil, se llevaron a cabo varias guías y distintas actividades de capacitación.[17]

Usar esta "nueva" metodología no fue un ejercicio sencillo para la administración pública mexicana, acostumbrada a trabajar de manera inercial. Así lo anota Pardo: "fue un ejercicio impuesto desde la secretaría responsable del desarrollo administrativo que implicó muchas horas de esfuerzo, primero para entender qué era lo que se quería y luego para comprender qué de su puesta en marcha se derivaría en alguna utilidad práctica" (Pardo, 2017:401). Implicó introducir a los funcionarios públicos en una nueva lógica de trabajo. En la reforma zedillista, la idea de lograr un trabajo más ordenado, no era suficiente.

La necesidad de darle un sentido práctico a las definiciones planteadas por las dependencias y entidades públicas, además de generar un estímulo o incentivo para continuar con los cambios, llevó a la SHCP, en 1997, a proponer una transformación profunda de la estructura programática y presupuestal para vincular las acciones y programas con costos que suponían al erario, se le llamó Nueva Estructura Programática, NEP.

El objetivo de esta nueva clasificación del gasto público,[18] era darle un nuevo orden y dirección al quehacer de la administración pública

[17] En el Tercer informe de gobierno de Ernesto Zedillo (sep. 1997), se mencionaron como acciones realizadas en materia de medición y evaluación pública: 105 evaluaciones a 93 dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la administración pública federal: análisis del ejercicio del presupuesto y del cumplimiento de programas y metas en 16 dependencias y en 11 entidades; evaluación de los programas sectoriales derivados del PND; registró un total de mil 294 indicadores de gestión que quedaron "concertados" entre las dependencias y la Secodam; 93 talleres para definir estándares de servicio en 17 dependencias y en la Procuraduría General de la República, elaboración de guías metodológicas (Poder Ejecutivo, 1997).

[18] Las *categorías programáticas* (funciones, subfunciones, programas sectoriales, programas especiales, actividades institucionales, proyectos institucionales y proyectos de inversión), clasificaban el gasto para identificar lo que se va hacer con los recursos públicos. *Elementos programáticos* (misión, propósito institucional, objetivo, indicadores estratégicos, metas del indicador), proporcionan información cualitativa de las acciones a desarrollar, con la definición de los Indicadores Estratégicos se plantea la posibilidad evaluar el desempeño.

federal al vincular de manera clara y contundente los objetivos, las estrategias y las líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo, con los propios de los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y regionales, y, finalmente, unirlos a los establecidos en los Programas Operativos Anuales. De esta manera se obligada, a través de la estructura programática a que las actividades incluidas en los POA, estuvieran encaminadas a cumplir con los objetivos planteados en el PND.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo quedó clara la enorme resistencia que puede existir en el personal público cuando se promueve una nueva lógica de funcionamiento de la administración. La NEP, mostró que la solución que encontraron fue observar en el presupuesto de egresos cómo se estaban gastando los recursos. Sin embargo, la pretensión de alinear las actividades públicas a los objetivos del PND, tendría que esperar una década para concretarse. Esto sería hasta 2007, en el marco de la conformación del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Entre 1997 y 2007, los cambios en las distintas etapas del proceso presupuestal fueron muy importantes. El Congreso de la Unión jugó un papel crucial,[19] un botón de muestra fue la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en 2006. La nueva Ley de Presupuesto mandató la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño, definido en su artículo 2 como:

> "el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos" (Congreso de la Unión, 2006).

[19] A través de los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobados cada año por la Cámara de Diputados se estableció la obligación de elaborar las Reglas de Operación para determinados programas gubernamentales; se determinó que la SHCP tenía que entregar informes trimestrales del ejercicio del gasto público federal a la Cámara; y se mandató la evaluación anual de los programas sujetos a reglas de operación, entre otras medidas. Por otro lado, una reforma constitucional y la aprobación de la Ley de Fiscalización, llevó a la creación de la Auditoría Superior de la Federación; la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL; asimismo, la aprobación de la Ley de Transparencia conllevó la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información.

La SHCP y la Secretaría de la Función Pública quedaron como responsables del funcionamiento del SED. La primera encargada de la evaluación de los programas del gobierno, junto con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, y la segunda de la evaluación de la gestión pública.

En el discurso gubernamental, el SED se identifica como la herramienta clave para asegurar el éxito del Presupuesto Basado en Resultados. Éste se define como un nuevo tipo de gestión pública enfocada en los resultados. Se centra en la idea de que a través de los resultados de la evaluación de los programas de gobierno se va a poder mejorar la toma de decisiones y los procesos de planeación, programación, presupuestación y ejercicio de gasto para lo cual definen un esquema de cuatro etapas (Véase cuadro 5).

Cuadro 5. Principales etapas del Presupuesto Basado en Resultados

1. Alinear lo programas y proyectos al PND
2. Definición de objetivos estratégicos, indicadores y metas
3. Seguimiento constante al ejercicio de los recursos, enfocado en los resultados
4. Asignar recursos en función de la relevancia estratégica y resultado de evaluaciones.

Fuente: elaboración propia.

Para cubrir esas cuatro etapas, en 2007, CONEVAL y la SHCP emitieron los "Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal". En estos Lineamientos se establece que las dependencias y entidades de la administración pública federal deben formular *objetivos estratégicos* alineados con los PND y los programas derivados del mismo. Por otro lado, cada uno de los programas presupuestarios de las dependencias, deben contribuir a los objetivos estratégicos de éstas. Por último, los programas presupuestarios deben tener la Matriz de Indicadores de Resultados para identificar claramente sus resultados.

La Metodología del Marco Lógico y la Matriz de Indicadores de Resultados se centran en los procesos de programación. La forma de

planeación queda intacta. Se toman los objetivos del PND y los programas derivados para orientar lo que serán los programas presupuestales. José F Tapia, sintetiza muy bien el problema con los PND, más allá del sexenio que se trate, cuando anota respecto el PND 2013-2018, de Enrique Peña Nieto: "No ofrece una clara justificación de la pertinencia, ni una priorización de los objetivos, ni las estrategias para lograrlos. De esta forma, los objetivos planteados se convierten en una lista de buenos deseos" (Tapia, 2013:34).

Para buscar una solución al anterior problema, se reformó el artículo 74 constitucional, dándole a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de aprobar el PND. Lo que se buscaba era incluir la participación del Legislativo en la definición de la ruta que el Poder Ejecutivo traza a través del PND. A partir de lo anterior, se modificó la Ley de Planeación.

En el plan del presidente Andrés Manuel López Obrador no se incluye un diagnóstico general de los temas prioritarios para su administración, no están definidos ejes generales, ni objetivos específicos, estrategias, ni indicadores de desempeño, por lo que no se cuenta con todos los elementos que establece la Ley de Planeación. Dentro del aparato público mexicano, la gran reforma pendiente es a la planeación nacional, en tal sentido, el enfoque de políticas públicas con enfoque de DDHH tiene mucho que proponer.

4. Políticas Públicas con Enfoque de DDHH y Proceso Presupuestal

En la fase de planificación presupuestal, los criterios de base que se sugieren son:

a) Integrar la participación ciudadana, ésta debe ser parte esencial de cada etapa de las políticas públicas, si se incluye en la práctica la colaboración de la ciudadanía, no sólo se reconoce su derecho a intervenir en los asuntos de la vida pública y democrática, sino también se rompe con el esquema tradicional de hechura de las políticas públicas conocido como *top-down*, en el que desde un solo grupo de agentes, generalmente

los "expertos", técnicos o representantes del gobierno, son quienes identifican los problemas y deciden cómo solucionarlos; en cambio, se transita hacia la perspectiva *bottom-up*, o "desde abajo" si es la población quien identifica cuáles son las principales necesidades de recursos y de qué manera podría ayudar la intervención gubernamental.

Es importante señalar que no necesariamente se recomienda la total eliminación del enfoque "desde arriba", sino más bien, ampliar la construcción de políticas públicas "desde abajo", esto se debe sobre todo a que del primer enfoque se resalta sus cualidades institucionales y convergentes con el marco legal, pero sobre todo a que en ocasiones es necesaria la acción discrecional, cuando existen eventos contingentes que requieren una acción inmediata como por ejemplo alguna situación de emergencia con daños a la población ocasionada por algún fenómeno natural. Por otra parte, la recomendación hacia el enfoque "desde abajo" es sostenida desde que se percibe ayuda a incorporar la perspectiva de distintos sectores de las comunidades, sobre todo de las personas en situación de vulnerabilidad, así como la participación de organizaciones no gubernamentales. Las ventajas y limitaciones de ambos enfoques han sido analizadas principalmente a través de casos de estudio específicos, por ejemplo en: Sabatier (1986), Stanton (2012), Walton, Davies, Thrandardottir y Keating (2016) y Patrick y Simpson (2019).

b) Identificar las obligaciones en DDHH que son también compromisos del Estado, esto es claramente diferente a identificar las necesidades de la población, si bien en el enfoque tradicional se utiliza la metodología de construcción de árboles de causas – efectos y de medios–fines para identificar todo el contexto y las oportunidades de atención de las necesidades, en la perspectiva de DDHH se parte de distinguir cuáles son los derechos que el Estado debe garantizar, proteger, promover y respetar, pero además se requiere precisar a través de qué mecanismos es posible el ejercicio efectivo de estos derechos de modo que se tengan posibilidades de ruta de acción.

c) Examinar el contenido esencial de los derechos que debe ser plenamente garantizado. Esta característica es pertinente si consideramos que el presupuesto público es siempre limitado de modo que la

distribución de los recursos debe asegurar que se cubra lo indispensable de los bienes y servicios que permitan satisfacer los derechos. La definición del contenido esencial puede realizarse atendiendo los estándares internacionales de cada derecho. En el sistema americano de los DDHH pueden revisarse los tratados vinculantes de base como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el "Protocolo de San Salvador": Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En el caso del sistema universal de DDHH son de especial relevancia el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), de ambos la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha coordinado los trabajos para precisar y facilitar su interpretación a través de las Observaciones Generales al PIDESC y las Observaciones Generales al PIDCP; en particular, éstas últimas son muy útiles para observar el contenido esencial de los derechos. Por ejemplo, en el caso del derecho a la salud, el artículo 12 del PIDESC reconoce el derecho de toda persona al "disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental" (ACNUDH, 1976) y en la Observación General 14 del PIDESC se precisan otros tratados vinculantes con los que guarda relación, las especificidades de lo que debe incluir el derecho a la salud, además de los elementos institucionales referidos en el Cuadro 2, entre otros se incluye: la disponibilidad en número suficiente de centros públicos para la atención de la salud, la disponibilidad de médicos y profesional capacitado y bien remunerado, condiciones higiénicas y aptas en las instalaciones de atención, la accesibilidad física especialmente para personas con discapacidad, la asequibilidad económica, el acceso a la información en el tratamiento y prevención de enfermedades, y medidas contra la contaminación del ambiente que afecta a la salud.

d) En forma complementaria al análisis del contenido esencial, entre otros autores Hunt y Khosla (2007, 2008), Serrano y Vázquez (2013) y Alza (2014) han propuesto una metodología para revisar de mejor forma cómo se interpreta un derecho y consiste en el "desempaque" de éstos,

es decir, examinar qué sub-derechos incluyen y analizar su aplicación con base en las obligaciones del Estado, principios y elementos institucionales. Por ejemplo, en el caso del derecho a la salud, podrían distinguirse entre otros: el derecho a recibir atención y tratamiento médico en caso de lesiones o enfermedad, suministro de medicamentos esenciales, servicios esenciales de salud para infantes, adolescentes, mujeres y personas adultas mayores, o el acceso a determinantes básicos de la salud como la alimentación adecuada, agua potable y servicios básicos de saneamiento.

Además, al examinar cada uno de los subderechos, debe examinarse que se cumpla con los principios de aplicación y los elementos institucionales; por ejemplo, la disponibilidad de medicamentos esenciales debe acompañarse de la accesibilidad a éstos, deben ser de calidad y ser aceptables para la población; debe asegurarse el máximo uso posible de recursos públicos en su adquisición, y los recursos a emplear deben ser progresivamente mayores en cada ejercicio fiscal.

Los elementos anteriores son compatibles con los requerimientos formales de planeación en México que requieren tanto la integración de los distintos programas de la administración pública federal con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), como la alineación de los planes de desarrollo de los gobiernos locales con el PND. Asimismo, estos elementos permiten justificar ampliamente las necesidades de gasto de los programas que puedan proponerse.

En la etapa de programación presupuestal las fases esenciales son:

a) Revisar los criterios de no regresión, lo que implica que los recursos públicos erogados para garantizar un derecho deben ser en cada ocasión superiores al del ejercicio fiscal anterior. Este elemento se encuentra en correspondencia con los principios de progresividad y máximo uso de recursos disponibles.

b) La asignación transversal de recursos funciona en el sentido de que los distintos programas presupuestarios deben ser complementarios entre sí, pero al mismo tiempo se requiere observar la no duplicación del gasto público; esto demanda amplia integración de las diferentes funciones del gasto público, que en México por varios años se ha distinguido entre las

funciones de desarrollo social, desarrollo económico y gobierno. Asimismo, la integración es necesaria para evitar la inclinación de recursos hacia algún programa y la desprotección o no cobertura de otros.

En la fase de presupuestación se formaliza la asignación de recursos públicos a los poderes de la Unión, los organismos autónomos y las entidades federativas y municipios, en esta fase es importante:

a) Monitoreo en el ejercicio de los recursos con participación ciudadana, lo deseable es que se vigile que el uso de los recursos se realice siguiendo los principios sugeridos por las ROP de los distintos programas para cuidar que los recursos se distribuyan efectivamente entre la población beneficiada, pero además se requiere vigilar el cumplimiento de los procedimientos de contratación y adquisición de bienes y servicios que estipula la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (Congreso de la Unión, 2000) porque su omisión deriva en casos de corrupción e impunidad. De hecho, en distintas investigaciones se ha mostrado que cuando ocurren prácticas contrarias a la legislación en la contratación y adquisición de bienes y servicios, como pueden ser el sobre-precio en la compra de bienes o insumos, o la asignación discrecional de contratos se origina la pérdida o disminución de recursos públicos para la adquisición de oros bienes, de modo que se pueden reducir las posibilidades de garantizar otros derechos (Vázquez y Ortiz, 2021).

b) La formulación de propuestas para la construcción de indicadores de impacto es crucial en la etapa de presupuestación en la que se materializa el ejercicio de recursos públicos para la satisfacción de los distintos derechos; si bien, desde la fase anterior de programación, a través de las matrices de indicadores para resultados se describe cómo se valorará cuantitativamente el alcance de objetivos de cada programa presupuestario, es de destacar que en su mayoría como se ha realizado tradicionalmente con la metodología de presupuesto basado en resultados, sólo se incorporan indicadores cuantitativos generalmente referentes al número de apoyos otorgados o al número de personas beneficiadas; en cambio, se requiere avanzar hacia la construcción de

indicadores de impacto que muestren cómo se encontraba la población, antes de realizado un programa y después de éste, es decir que permitan evaluar la pertinencia de un programa en función de los cambios logrados en la calidad de vida de las personas.

5. Conclusiones

En este trabajo se han examinado dos áreas de relevancia en la materialización de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos: primero, el contraste con la metodología tradicional de construcción de las políticas públicas, y el análisis de cada una de las fases del ciclo presupuestario: planeación, programación y presupuestación.

Del enfoque de DDHH es de suma importancia resaltar que la construcción de las acciones de política pública parte del reconocimiento de los derechos humanos y las obligaciones del Estado en la materia, al mismo tiempo que se identifica que todos los derechos son interdependientes por lo que no es posible establecer jerarquías entre éstos. Son asimismo relevantes, la precisión de la eliminación del carácter asistencialista con el cual se proporcionan bienes y recursos a la población, como se efectuó por muchos años, pero sin que se resuelva de manera efectiva la atención y garantía de sus derechos; y en un sentido similar la participación ciudadana cuando es incorporada en el ciclo de políticas públicas debe permitir la verdadera inclusión de las personas en la definición de acciones, el monitoreo de su implementación y en la evaluación de los resultados, en lugar de simplemente servir como medio de legitimación de las acciones de gobierno.

Respecto a las fases del ciclo presupuestario, cuando se integran con el enfoque de DDHH, incluyen la identificación del contenido esencial de los derechos y subderechos que es necesario garantizar, la incorporación de los principios de aplicación como son la progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles, la integración transversal de recursos de modo que se evite la duplicidad de su ejercicio, pero también la insuficiencia de recursos o no cobertura

para la satisfacción de algunos derechos; y finalmente, el monitoreo y vigilancia de la asignación de recursos para evitar prácticas de corrupción e impunidad que conduzcan nuevamente a la pérdida de recursos para garantizar derechos.

Del análisis histórico de la etapa de Planeación, Programación y Presupuestación se identificó la división sectorial de la administración Pública Federal y la crisis estructural de la planeación nacional para el desarrollo en el país, como los grandes problemas que dificultan la instrumentación del enfoque de políticas públicas con perspectiva de DDHH en México.

Bibliografía

Alza Barco, C. (2014). "El enfoque basado en derechos ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?", Derechos humanos y políticas públicas, Red de Derechos Humanos y Educación Superior – Universitat Pompeu Fabra, pp. 51-78.

Arellano G.D., J. R. Gil y A. Rojano (2000). "Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)", Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 17, Caracas.

Auditoría Superior de la Federación (2017). Técnica presupuestaria, Auditoría Superior de la Federación, México.

Barahona M. (2006). "Políticas públicas y combate a la pobreza y la exclusión social: hacia políticas públicas inclusivas", documento de trabajo, FLACSO.

Barajas M, G. (2012). "Presupuestos públicos con enfoque de género en méxico: avances, obstáculos y perspectivas", Revista Gestión Y Estrategia, No. 41. Disponible en: https://doi.org/10.24275/uam/azc/dcsh/gye/2012n41/Barajas

Barajas M. G. (2016). "Políticas, enfoque de derechos humanos y proceso presupuestal en México", XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8 - 11 nov. 2016. Disponible en: https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/AAA99EC53645ED7F052580B500618B91/$FILE/barajas.pdf

Berrios, P. (s/f). "Políticas Públicas de y con enfoque de Derechos Humanos. Acercamiento a una definición". Disponible en: http://grupal.reletran.org/wp-content/uploads/2013/12/Pol%C3%ADticas-

Calvo, J. B. (2020). "Sectorización". Disponible en: https://mexico.leyderecho.org/sectorizacion/

Camarillo, L. (2021). "México, cuarto lugar entre los países con mayor criminalidad en el mundo". Disponible en: https://noticias.imer.mx/blog/mexico-cuarto-lugar-entre-los-paises-con-mayor-criminalidad-en-el-mundo/

Cejudo, G. (2011). "La nueva gestión pública. una introducción al concepto y a la práctica", en: Cejudo G. (comp.) Nueva Gestión Pública. Siglo XXI, México.

Chapoy, DB. (2003). Planeación, programación y presupuestación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

CONEVAL (2020). "Cuadro resumen de la evolución nacional y por entidad federativa." Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx

Congreso de la Unión (1992). "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 1992 (Versión del 25 de mayo de 1992).

Congreso de la Unión (2000). "Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público", Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 2000 (Última versión del 20 de mayo de 2021).

Congreso de la Unión (2018). "Ley de Planeación", Diario Oficial de la Federación, 16 de febrero de 2018 (Última versión del 16 de febrero de 2018).

Congreso de la Unión (2021). "Ley de Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria", Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 2021 (Última versión del 20 de mayo de 2021).

El Universal (2021). "La-mananera-de-amlo-8-de-abril-minuto-minuto. Disponible en: https://www.eluniversal.com.mx/nacion/la-mananera-de-amlo-8-de-abril-minuto-minuto. 21

Giménez, C. y X. Valente (2010). "El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes", Cuadernos del CENDES, Vol. 27, No. 74, pp. 51-80.

González, R. M.A., P. R. Ramírez y C. R. Tlapale (2017). "Fortalezas y debilidades del presupuesto base cero en México", Horizontes de la Contaduría en las Ciencias Sociales, Año 3, Número 6, Enero-Junio.

Guizar, V. G. (2002). Metodología para la elaboración del Programa Operativo Anual, Contraloría General el estado de Veracruz, México.

Hunt, P. y R. Khosla (2007). "Water and the Right to the Highest Attainable Standard of Health", documento de trabajo.

Hunt, P. y R. Khosla (2008). "The Human Rights to Medicines", Sur, Revista Internacional de Direitos Humanos, Vol. 5, No. 8, pp. 100-121.

OACNUDH, FLACSO, FUNDAR y Agencia para el Desarrollo (2010), "Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos Manual operativo para servidoras y servidores públicos." Disponible en: https://es.scribd.com/doc/111823044/Politicas-Publicas-y-Presupuestos-con-Perspectiva-de-Derechos-Humanos:

Pardo, M.C. (2010). "La propuesta de modernización administrativa en México: entre la tradición y el cambio", Foro Internacional, vol. L, núm. 2, abril-junio, 2010, pp. El Colegio de México, A.C. México

Patrick, R. y M. Simpson (2019). "Conceptualising Dignity in the Context of Social Security: Bottom-up and Top-down Perspectives", Social Policy Administration, Vol. 54, No. 3, pp. 475-490.

Pichardo, I. (1984). La privatización: un cambio estructural en la administración. Disponible en: http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/21987

PNUD (2021). El informe Regional de Desarrollo Humano, 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe. Disponible en: https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/regional-human-development-report-2021.html

Poder Ejecutivo Federal (1996). Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP). Poder Ejecutivo, México.

Presidencia de la República (2019). Plan Nacional de Desarrollo, 2019-2024. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

Roth, D. A. (2002). Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora, Bogotá.

Sabatier, P. A. (1986). "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", Journal of Public Policy, Vol. 6, No. 1, pp. 21-48.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2021). Tercer Informe de Labores SHCP. SHCP, México.

Serrano, S. y L. D. Vázquez (2013). Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos, FLACSO – México.

Stanton, D. C. (2012). "Top Down, Bottom Up, Horizontally: Resignifying the Universal in Human Rights Discourse", en E. Swanson Goldberg y A. Schultheis Moore (eds.), Theoretical Perspectives in Human Rights and Literature, Routledge.

Tapia, J. (2013). "Avances y retos en la planificación para resultados", en: Farfán M. G. Fortaleciendo la Gestiión para Resultados en el Desarrollo en México; oportunidades y desafíos, Clear, CIDE, CoPLAC GpRD.

Vázquez, L. D. y S. Serrano (2011). "Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica". Disponible en: http://corteidh.or.cr/tablas/r29011.pdf

Vázquez, L. D. y H. Ortiz (2021). "Impunidad, corrupción y derechos humanos", Perfiles Latinoamericanos, Vol. 29, No. 57, pp. 167-194.

Villanueva, D. (2021). "El actual aparato estatal es cinco veces más pequeño que el existente en 1985", Periódico La Jornada, Lunes 27 de septiembre.

Walton, O. E., T. Davies, E. Thrandardottir y V. C. Keating (2016). "Understanding Contemporary Challenges to NGO Legitimacy: Integrating Top-Down and Bottom-Up Perspectives", Voluntas: International Journal of Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, Vol. 27, pp. 2764-2780.

Los mecanismos de participación ciudadana: conceptualización, variables y su vinculación con los Derechos Humanos

María Carolina Restrepo Gómez
Carlos Ricardo Aguilar Astorga

Los mecanismos de participación ciudadana conceptualización, variables y su vinculación con los Derechos Humanos[1]

María Carolina Restrepo Gómez[2]
Carlos Ricardo Aguilar Astorga[3]

Introducción

Actualmente, los mecanismos de participación ciudadana son escenarios electorales cada vez más frecuentes en los distintos contextos de América Latina, lo que ha propiciado novedosas configuraciones en las contiendas electorales, en los diseños institucionales y en las interacciones entre los distintos actores que componen a la sociedad.

Los mecanismos de participación ciudadana son la categoría conceptual donde se insertan figuras como la consulta popular, el plebiscito, la revocatoria de mandato, el referéndum e incluso los presupuestos participativos. De manera adicional, ejercicios que muchas

[1] Este artículo incorpora hallazgos de investigación de la tesis doctoral titulada "Mecanismos de democracia directa: las consultas populares para la refrendación de acuerdos de paz en Colombia (2016) y Guatemala (1999)" desarrollada por María Carolina Restrepo Gómez en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

[2] Doctora en Ciencias de Gobierno y Política por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP. Investigadora del programa Cátedras COMECyT en la Universidad Autónoma Metropolitana UAM - Unidad Lerma. ORCID 0000-0002-5576-5209.

[3] Profesor – investigador titular en el Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana – Lerma. Investigador Nacional. c.aguilar@correo.ler.uam.mx

veces no están institucionalizados, como las asambleas comunitarias y foros de discusión ciudadana. Estos constituyen espacios donde los ciudadanos tienen una incidencia directa en las decisiones colectivas sin que el sistema de representación funja como intermediario.

Estas figuras de participación política cada vez más frecuentes en las democracias traen consigo enormes interrogantes sobre ¿quiénes y cómo participan? Y más todavía ¿cómo está participación está contribuyendo a la gestión de los conflictos o tensiones? Por tanto, nos proponemos a indagar sobre los parámetros de estas formas de representación de la democracia, pero desde el talante de los derechos. Creemos que la democracia participativa se expresa en diferentes mecanismos e instrumentos, pero sobre todo desde una visión cotidiana y asentada en las costumbres, en pleno ejercicio de la titularidad de sus derechos (Cardarelli y Rosenfeld, 1998), allí es donde la discusión sobre el diseño institucional de las figuras de participación cobra relevancia y más aún cómo se asientan o no en un enfoque de derechos.

1. Breve conceptualización de los mecanismos de participación ciudadana

En el marco de las figuras participativas se generan espacios en los que tienen lugar nuevas interacciones entre los actores, donde se pueden generar espacios de consenso o, por el contrario, lógicas de legitimación dependiendo del andamiaje institucional de los distintos contextos. Sin duda, los históricos de estos ejercicios han evidenciado múltiples resultados en la gestión de las tensiones políticas, sin embargo, tan solo su existencia en el abanico de herramientas de las que dispone una sociedad, representa un elemento importante en el fortalecimiento de la idea de la participación.

La participación ciudadana plantea la posibilidad de que los ciudadanos se involucren de manera amplia en los distintos espacios de decisión, contribuyendo a "desprivatizar" el Estado, es decir, permitirle a la sociedad civil intervenir en la definición del interés público; y propiciando en cierta medida la igualdad en la administración de los recursos públicos

a grupos sociales que tradicionalmente habían permanecido excluidos de los procesos de decisión (Restrepo, 2020).

En este sentido, la participación vinculada a la voluntad popular constituye un derecho, a través del cual el poder político actúa de forma democrática, garantizando otros derechos como la libertad de expresión, los derechos de asociación y los de educación e información.

En México, se ha dado un crecimiento en términos cuantitativos y cualitativos de los ejercicios consultivos. Este fenómeno puede ser explicado respecto a tres vertientes. Por un lado, la incorporación de leyes secundarias que puntualizan los procedimientos de activación en el marco de tratados internacionales como la OIT y la participación consagrada como Derecho Humano en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Un segundo elemento, está relacionado con la voluntad política de los gobernantes que han tratado de incorporar la participación ciudadana como un eje central en la forma de hacer gobierno y, un tercer elemento, está relacionado con el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil que representan la activación "desde abajo" de este tipo de mecanismos.

Generalmente, la Constitución política y las leyes secundarias son los instrumentos institucionales que condicionan los mecanismos de participación ciudadana. En este sentido, hay una diferenciación en la forma en la que inciden estas normatividades en las distintas instancias. Por ejemplo, Lissidini (2011) menciona sobre la necesidad de explorar ejercicios más locales, ya que en cuanto al marco de los mecanismos de democracia directa se refiere, el ámbito municipal es la dimensión más accesible por el número de firmas solicitadas y es el espacio donde los partidos políticos y los ciudadanos tienen dinámicas diferenciadas respecto a las consultas que se puedan dar a nivel nacional.

El término democracia significa "poder del pueblo" al mismo tiempo que, es entendida como una forma de organización política en la que la titularidad del poder recae en el pueblo. En la democracia, las decisiones son consensuadas a través de mecanismos de participación que pueden ser directos o indirectos, llevados a cabo de manera periódica o de manera extraordinaria (Restrepo, 2020).

Específicamente, la democracia directa puede ser conceptualizada como "un grupo de instituciones políticas en las que los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas o a través del sufragio universal y secreto y que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades" (Altman, 2010, pág. 2). Desde la corriente teórica de la participación, los mecanismos directos incluyen una visión más allá de la normativa y se ubica como el canal que vincula al ciudadano con las decisiones de gobierno, esto a través de la activación de figuras consultivas que contribuyen a una mayor incidencia del ciudadano en el quehacer público.

La democracia directa, aunque mantienen su base teórica en la configuración de comunidad fincada en procesos deliberativos, entiende la complejidad de actores de las sociedades contemporáneas y, en paralelo, se reinventa al ocupar espacios novedosos en forma de mecanismos de participación ciudadana.

Aunado a lo anterior, la toma de decisiones colectivas tiene como propósito la democratización en la participación de los actores en la vida política, promoviendo la inclusión de los posibles afectados por decisiones y garantizando el derecho a la participación de lo público de todos los ciudadanos. Esto responde al momento de las sociedades contemporáneas donde se da el paso de la democratización del Estado a la democratización de la sociedad (Restrepo, 2020).

Desde la literatura especializada se han realizado importantes esfuerzos por generar tipologías que permitan descripciones y clasificaciones más precisas sobre los mecanismos de participación ciudadana. En este sentido, Zovatto (2008) clasifica dos tipos de instrumentos: los personales y los sustantivos. Los personales, tienen como finalidad someter a consulta popular la continuación o revocación de un cargo de elección popular, este mecanismo es activado generalmente por la ciudadanía, aunque en algunas ocasiones puede ser impulsado por un líder político. El ejemplo de este instrumento es la revocatoria de mandato. Por otra parte, los mecanismos sustantivos, son sobre temas específicos de interés público, estos mecanismos pueden ser activados por la ciudadanía, por un líder político o por algún órgano de representación. Los ejemplos típicos de este tipo de consultas son los plebiscitos, los referendos y las consultas populares.

Como se mencionó de manera previa, la forma en la que se genera la activación de un mecanismo de consulta popular, es un elemento central en la capacidad de incidencia en la democratización de una sociedad. En este sentido, según su origen de activación se pueden encontrar dos grupos, las consultas activadas "desde arriba" y las activadas "desde abajo". Las primeras, son consultas que las activa un líder político para someter a consulta de la ciudadanía algún tema público, también entran en este grupo las que son impulsadas por los órganos de representación. El segundo grupo, las activadas "desde abajo", están relacionadas con las iniciativas que provienen de la sociedad civil organizada y que a través de la recolección de firmas y el cumplimiento de determinados procedimientos someten un tema o un cargo a consulta.

Altman (2010) realiza una clasificación sobre la tipología de las consultas, enfocándose en tres elementos centrales: quién impulsa el mecanismo, qué se pretende alcanzar con él y cuál es la incidencia del resultado de la consulta sobre la decisión final sobre un tema.

Impulsores del mecanismo: como se mencionó anteriormente, los impulsores de los mecanismos pueden ser los ciudadanos o la sociedad civil organizada quienes a través de la recolección de firmas (desde abajo) o algún líder político u órgano de representación (desde arriba) (Altman, 2010). Esta activación puede estar ligada al cumplimiento de una norma, ya sea de un tratado internacional como la OIT o la Declaración Universal de Derechos Humanos, de la Constitución Política o de un reglamento con vigor determinado (Restrepo, 2020).

Finalidad del instrumento: en cuanto a la finalidad de los instrumentos, se pueden identificar dos grupos: los mecanismos que tienen como finalidad mantener el *status quo* de una situación determinada y, por otra parte, los que tienen como finalidad transformar un orden establecido. En cuanto a este elemento, Altman (2010) establece las categorías de proactivo y reactivo. El primero, para definir a las consultas que son activadas como una propuesta y el segundo, cuando son consecuencia de una acción que alteró el *statu quo* (Altman, 2010).

Vinculación del resultado: según la capacidad de incidencia que tenga una consulta en la gestión de un tema, se pueden clasificar en consultivas o en vinculantes. Las vinculantes, se realizan para conocer la

opinión de la ciudadanía, sin que esto sea de obligatoria implementación, y las consultas vinculantes, es cuando los resultados se traducen de manera obligatoria en ley (Altman, 2010).

Una vez descritos los componentes centrales para el análisis de los mecanismos consultivos, es menester mencionar las principales variables que determinan el funcionamiento de los mecanismos como espacios de participación ciudadana. Estas variables se estructuran en dos sentidos, por un lado, aspectos relacionados con el contexto institucional y político que puede enmarcar un ejercicio consultivo y, por otra parte, aspectos relacionados con la coyuntura y las interacciones entre los actores políticos.

2. La incidencia del contexto institucional y político en los mecanismos de participación ciudadana

Los mecanismos no son figuras aisladas, estos se encuentran en el marco de sistemas, tanto políticos como institucionales, que de alguna forma incide en su frecuencia o en su ausencia. El sistema electoral, sin duda es una variable interviniente del comportamiento de las consultas populares, Valdés (2016) define que:

> "Los sistemas electorales se componen de reglas y procedimientos destinados a regular los siguientes aspectos y etapas de los procesos de votación: ¿quiénes pueden votar?, ¿quiénes pueden ser votados?, ¿de cuántos votos dispone cada elector?, ¿cómo pueden y deben desarrollarse las campañas de propaganda y difusión?, ¿cuántos representantes se eligen en cada demarcación electoral?, ¿cómo se determinan y delimitan los distritos y secciones electorales?, ¿quiénes y cómo deben encargarse de organizar los comicios?, ¿cómo deben emitirse y contarse los sufragios?, ¿cuántas vueltas electorales pueden y/o deben realizarse para determinar al triunfador?, ¿quién gana la elección? y, por último, ¿cómo se resuelven los conflictos que puedan presentarse?" (Valdés, 2016, pág. 15).

Los elementos mencionados por Valdés (2016) deben ser delimitadas a través de una ley electoral para los procesos de elección periódicos

y, exceptuando lo referente a representantes, también deben ser determinados para elecciones directas llevadas a cabo a través de mecanismos de participación ciudadana.

Por su parte, Hernández (2003) sostiene que "no existen sistemas electorales políticamente neutros, todo sistema electoral es el producto de una decisión política y sus efectos buscados están en la línea de favorecer determinados intereses sociales y políticos y no otros" (Hernández B. J., 2003, pág. 350). Esto puede ser aterrizado a los mecanismos de participación ciudadana, que pueden ser fomentados a partir de una voluntad política y el desarrollo de reglamentaciones que los contemple e incentive. Es en este sentido, se pueden observar gobiernos que llevan a cabo ejercicios consultivos con más frecuencia que otras gestiones que no tienen el tema como prioritario en su plataforma de gobierno.

Por otra parte, desde una visión del entorno político, el sistema de partidos se posiciona como un elemento central en la configuración de los mecanismos de participación ciudadana. En este sentido, la función de los partidos "consiste en que están obligados a reconocerse en la contienda político-electoral como actores principalísimos de la lucha por el poder" (Valdés, 2016, pág. 37). A partir de esto, los partidos pueden movilizar las preferencias del electorado en torno a alguna de las alternativas consultadas.

Existen posturas polares acerca de la relación entre las consultas populares y el sistema de partidos. Por un lado, está la corriente que sostiene que los partidos políticos se ven debilitados por las consultas, debido a que pueden rivalizar como mecanismo de representación, lo que puede contribuir al debilitamiento del sistema de partidos como propulsores de la agenda política y ser reemplazados por movimientos sociales o la sociedad civil organizada. Adicionalmente, Lander & Brändle (1999) identifican que precisamente es el desencanto con los partidos políticos que los mecanismos de la participación ciudadana se han incrementado como vía de gestión de las tensiones sociales.

En contraste, hay una corriente que dimensiona a las consultas como un factor que puede incidir en la mejora del funcionamiento del sistema de partidos. Desde esta perspectiva, los mecanismos de participación

ciudadana pueden generar espacios para la construcción de consensos más amplios fortaleciendo la unidad de los partidos políticos. Como evidencia empírica de este postulado, se puede citar la investigación de Larrosa (2010) quien sostiene que el resultado de los mecanismos está relacionado con el fortalecimiento de coaliciones que el proponente de la iniciativa alcance con los partidos políticos.

3. Los mecanismos de participación ciudadana y su relación con las dinámicas coyunturales

Sin duda, las consultas populares vislumbran nuevos escenarios e interacciones entre los actores políticos. En este contexto, es pertinente mencionar la forma en la que inciden variables de tipo coyuntural, es decir, las interacciones particulares que se dan entre los actores y que pueden determinar los resultados o configuraciones de un ejercicio consultivo. Estas están enmarcadas de manera particular en las categorías teóricas de actores con capacidad de veto y voto de segundo orden.

3.1. Actores con capacidad de veto

La capacidad de veto hace referencia a la posibilidad que tiene un actor de bloquear una iniciativa en una consulta popular. Este bloque puede ser analizado desde dos enfoques. Por un lado, los instrumentos de participación ciudadana como un jugador adicional en el juego político, con oportunidad de bloquear una propuesta y, por otra parte, actores determinados que, adquieren una posición privilegiada al tener capacidad de incidir en la movilización del electorado.

Tsebelis (2006) sostiene que, "las consultas crean un jugador adicional con veto en el proceso de toma de decisiones: el pueblo" (Tsebelis, 2006, pág. 158) lo cual complejiza los cambios en el *status quo*.

Los mecanismos de participación ciudadana, puede ser entendidos desde dos postulados: las preferencias de los actores implicados y la "regla de absorción" (Restrepo, 2020).

Respecto a lo primero, existen actores que tienen capacidad de veto, los cuales pueden se conceptualizados como "actores cuyo consenso se requiere para un cambio en el *statu quo*" (Tsebelis, 2002, pág. 49); pueden ser grupos sociales, partidos políticos o instituciones. Tsebelis (2002) hace la diferencia entre actores con capacidad de veto individual y actores con capacidad de veto colectivo, la diferencia entre ambos radica en términos numéricos respecto a los actores que pueden movilizar.

La capacidad de veto lleva de manera implícita la idea de la "regla de absorción" en la cual los actores se adhieren a otros, mediante transacciones que implican costos. Los actores con capacidad de veto adquieren un lugar privilegiado en la contienda política, donde se dan espacios de negociación que pueden tener como resultados la absorción, por un lado, o por otro, el mantenimiento de la posición de veto.

3.2. El comportamiento electoral en los mecanismos de democracia directa: el voto de segundo orden

El comportamiento del electorado en las consultas populares es variado, se parte de la idea que el electorado no es homogéneo y forma su postura desde distintas vías. Desde la visión de la opinión pública, Zaller (2014) introduce la categoría de "predisposiciones políticas" definidas como "rasgos estables e individuales que regulan la aceptación o el rechazo de los mensajes políticos que se reciben. Se trata de una variable que interviene entre los mensajes que la gente recibe de los medios de comunicación y sus preferencias políticas manifiestas" (Zaller, 2014, pág. 5).

Fábregas & Rodríguez (2007) exploran tres vertientes que configuran la forma en que el electorado se posiciona en los mecanismos de participación ciudadana:

1. La gente guía su comportamiento electoral a partir del contenido de los temas consultados, basándose en sus conocimientos y actitudes previas. Esta explicación se vincula con el ideal democrático, donde el contenido o tema tratado de la consulta es el elemento determinante para la formación

de una postura. Fabregas & Rodríguez (2007) mencionan que, "habrá más votos por contenidos en campañas más intensas y ricas, y en la medida en que la información escasee otros factores contextuales adquirirán más importancia" (Pág. 129).

2. Los votantes visualizan a los mecanismos de participación ciudadana como un espacio de segundo orden, donde expresan sus percepciones sobre los temas de primer orden o relacionados con la aprobación de una gestión en particular. En los resultados de estos ejercicios de consulta, se evidenciará que "los satisfechos con el gobierno nacional o municipal seguirán la recomendación del voto que este haga, mientras que los insatisfechos votarían a la inversa" (Fábregas & Rodríguez, 2007).
3. Las personas no tienen información clara y entendible para formar una opinión que le permita decidirse por una alternativa, ante la duda utilizan "pistas heurísticas" que pueden ser dadas por los partidos políticos o grupos sociales que permita orientar el voto. Esta vertiente se relaciona con la incidencia de los actores políticos sobre el electorado, en este sentido, "en la mayor parte de los espacios de democracia directa de masas, los atajos heurísticos y entre ellos las consignas partidistas, están llamados a jugar un papel, a veces incluso decisivo" (Fábregas & Rodríguez, 2007, pág. 124).

Los autores enfatizan que estos supuestos dependen del contexto específico en el que se desarrollan las consultas y, por lo tanto, la previsibilidad del resultado del mecanismo de participación ciudadana depende de una combinación de factores. En este sentido, algunas consultas se consideran estables y tienen resultados relativamente predecibles debido a la fragmentación social, dinámicas partidarias o de liderazgo social (LeDuc 2002), mientras que otras encuestas volátiles se reportarán en los medios de comunicación, campañas electorales y más cambios en las evaluaciones del gobierno actual.

4. La participación ciudadana como Derecho Humano

La participación constituye un derecho en el marco de las sociedades democráticas, donde confluye la libertad de expresión y el ejercicio de la titularidad del poder que recae en el pueblo. En este sentido, es menester analizar los mecanismos de participación ciudadana en el marco de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, específicamente lo contemplado en su artículo 21 relacionado con la materia.

En el inciso 1, se menciona que, "toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos." (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948. Pág., 6).

En este primer postulado se establece a la voluntad ciudadana como el origen de la legitimidad y se hace mención de la lógica de elección directa en la que tienen cabida los mecanismos de participación ciudadana. El comité de Derechos Humanos reconoce y ampara el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos de forma directa o por medio de representantes. En cuanto a los derechos contemplados para el ejercicio directo se encuentran (Civilis Derechos Humanos, 2017):

- Decidir sobre cuestiones de interés público mediante consultas u otros procesos electorales.
- Participar en consultas de los procesos de formulación, ejecución y evaluación de decisiones públicas.
- Presentar iniciativas populares con la finalidad de reformar una ley o proponer una adicional.
- Participar en foros o asambleas para adoptar decisiones comunitarias.
- Participar en los ejercicios consultivos o de deliberación en instancias de gobierno.

- Intervenir en los asuntos públicos mediante el debate y el diálogo público con los distintos representantes de los organismos de gobierno.

Todos los derechos mencionados anteriormente se encuentran enmarcados en los mecanismos de participación ciudadana, los cuales tienen lugar en distintos momentos de las decisiones públicas, ya sea en los procesos de planeación, ejecución, implementación o evaluación.

Por su parte, en el inciso 2, se menciona de manera textual que "toda persona tiene el derecho de acceder, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país" (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948. Pág., 6).

Aquí, la observación general 25 del Comité de Derechos Humanos hace referencia al derecho de la libre determinación de los pueblos, donde los pueblos tienen el derecho de decidir sobre su condición política y forma de organización. En este sentido, se enmarcan las experiencias consultivas para consolidar espacios de deliberación y plantear alternativas a partir de su visión de desarrollo sostenible.

En estos procesos, se han dado diversidad de figuras fincadas en esquemas directos. Por un lado, consultas populares institucionalizadas, ya sean vinculantes o no vinculantes y, por otra parte, asambleas comunitarias que han emanado de procesos organizativos de las propias comunidades. Es en este sentido, es menester mencionar que el uso de una figura u otra, también es dependiente de leyes secundarias o del cumplimiento de normas o tratados internacionales como el acuerdo 169 de la OIT, que estipula la consulta a las comunidades frente a megaproyectos.

El inciso 3 sostiene que, "la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto" (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948. Pág, 6).

En este inciso se relacionan los derechos electorales que en cierta medida están relacionados con los mecanismos de participación ciudadana entre ellos se encuentran (Civilis Derechos Humanos, 2017):

- Libertad para formar o unirse a asociaciones con fines políticos.
- Participar como integrantes de asociaciones en procesos electorales.
- Tener acceso a información sobre los procesos de decisión pública.
- Votar en forma individual, universal, directa y secreta.

Estos derechos electorales se relacionan con la activación de mecanismos de participación ciudadana, para que se llevan a cabo consultas impulsadas "desde abajo", por ejemplo, se requiere un fortalecimiento de la sociedad civil organizada, lo que implica la existencia de asociaciones que aborden temas de interés público o movimientos sociales fortalecidos que puedan introducir en la agenda política temas de la agenda ciudadana.

Por otra parte, paralelo al incremento del uso de mecanismos de participación ciudadana, se ha dado una diversificación de los temas que se consultan en los distintos contextos, registrándose consultas pertenecientes a nuevas preocupaciones ciudadanas. Se pueden identificar dos vertientes sobre la ampliación temática de las consultas que están relacionadas con los derechos de los ciudadanos. Por un lado, se han registrado ejercicios consultivos que persiguen la inclusión de temas en la agenda política pertenecientes a una agenda de corte más liberal y, por otro lado, han tenido lugar consultas para decidir aspectos referentes a grupos minoritarios. En este último punto, las consultas han buscado la progresión de derechos o también en algunos casos, se ha consultado la restricción de potestades.

En cuanto al primer elemento, se espera que las consultas introduzcan de manera amplia las preocupaciones ciudadanas, al mismo tiempo que refleje las transformaciones de las sociedades. En este sentido, en la práctica han tenido lugar mecanismos de participación ciudadana que han buscado la ampliación al acceso a servicios y consultas

para decidir sobre el uso de recursos. Como evidencia empírica, se puede identificar la consulta para la no privatización del agua en Uruguay en el 2004, la consulta sobre el uso de los recursos provenientes de los ingresos del gas en Bolivia en el mismo año, la consulta sobre la mejora del sistema de salud y plan educativo a 10 años realizada en Ecuador en el año 2006 y la consulta sobre la exploración petrolera en Belice en el año 2012. En este contexto, las consultas se han vislumbrado como un camino para la gestión de conflictos que implican los recursos e incluso la gestión de los territorios.

De manera adicional, la sociedad civil organizada ha utilizado a los mecanismos de participación ciudadana para legislar aspectos relacionados con la transparencia y la delimitación de las potestades de la función pública. Experiencias como la consulta sobre paraísos fiscales de Ecuador en 2017, el aumento de las sanciones por corrupción en Colombia en 2003 y la participación de actores en el diseño de asignaciones de recursos públicos y presupuestos participativos han ocurrido en São Paulo y Ciudad de México. Estas actividades amplían la participación de la sociedad en los mecanismos nacionales de toma de decisiones, ayudan a dotar a la sociedad civil de herramientas para intervenir en la definición de los intereses públicos y facilitan la gestión de los recursos públicos en diversos grupos sociales (Restrepo, 2020).

En contraste, "sí bien es una verdad que las iniciativas populares ponen sobre la mesa aspectos más progresistas, también es cierto que la mayoría de las iniciativas populares son votadas en contra" (Sáenz, 2016, pág. 89). Ya se han llevado a cabo consultas como las celebradas en Suiza en 2003 sobre alquileres justos, seguro médico, igualdad de derechos para las personas con discapacidad y una prórroga de la moratoria sobre la construcción de centrales eléctricas. Estas iniciativas fueron rechazadas por la mayoría de los votantes. En América Latina, especialmente en Uruguay, los derechos de voto de los residentes en el extranjero no se ampliaron en 2009, y en Colombia se negaron asignaciones presupuestarias adicionales para educación y salud en 2003, mientras que la corrupción se intensificó en 2018. El resultado de estas consultas no fue una mayoría o un nivel de participación que vinculara e influyera en la legislación (Restrepo, 2020).

Bajo estas dos visiones, sostiene Sáenz (2016) que "es cierto que juzgar los referéndums por sus resultados más o menos progresistas o conservadores es desconocer el significado de democracia, que no ha de ser sino el reflejo de la sociedad que rige" (Sáenz, 2016, pág. 89).

Por otro lado, existen debates sobre la mejor manera de legislar para las minorías sobre la relación que existe entre los mecanismos de participación ciudadana y la promoción o limitación de derechos, y estas discusiones muchas veces involucran debates de origen o son vistas como consultas para aliviar a los líderes políticos por toma de posición y posibles costos políticos. En términos generales, una minoría puede entenderse como un grupo numéricamente pequeño que constituye una pequeña proporción de una sociedad y cuya etnia, religión, características lingüísticas o preferencias sexuales difieren de las del grupo mayoritario (Corona, 2020).

Temas como el reconocimiento del matrimonio igualitario, la adopción de menores por parejas del mismo sexo y el acceso a los servicios públicos para grupos de migrantes han sido remitidos a consultas para crear o derogar proyectos de ley que se han propuesto. Como proceso frecuente, no solo en el contexto del marco legal en construcción, sino también en las diferentes sociedades, no se distingue el grado de desarrollo de un estado democrático. En el ámbito de las consultas sobre los derechos de las minorías en Irlanda en 2015 y Australia en 2017, el reconocimiento civil de las parejas del mismo sexo se llevó a cabo a través del mecanismo de participación ciudadana, y la mayoría estuvo de acuerdo y la tasa de participación fue alta.

Son referentes los alcances sobre derechos de las minorías de las consultas como la de Irlanda en el 2015 y el caso de Australia en 2017, donde a través de mecanismos de participación ciudadana, se alcanzó el reconocimiento civil de las parejas del mismo sexo con mayoría del sí, y con un porcentaje alto de participación. En contraste a estos resultados, se han realizado consultas como la California en el año 2008, donde se prohibió el matrimonio homosexual al ganar en las urnas con un 52% de los votos con financiamiento de las campañas. Esta consulta fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de manera posterior (Restrepo,2022).

Por su parte, en Eslovenia en 2015, el 63% de los votantes se manifestó en contra de la ley que establecía la legalidad del matrimonio de parejas del mismo sexo. En este último caso miembros de la derecha y la iglesia católica fueron actores determinantes en la recolección de firmas para promover la activación de consultas populares.

Las anteriores, fueron consultas ejecutadas, pero también se enlistan solicitudes promovidas por actores ciudadanos y coaliciones políticas que aspiraban a consultar temas como la prohibición de adopción por parte de familias homoparentales en Colombia, en Costa Rica solicitudes para derogar decretos que ampliaban las garantías legales de las uniones de parejas del mismo sexo y hasta la prohibición del acceso a la salud pública a grupos migrantes en los Estados Unidos. Todas estas iniciativas tuvieron aspiraciones a financiamiento público para movilizar el electorado, todas ellas fueron declaradas no procedentes o inconstitucionales.

En conclusión, si bien las herramientas de la participación ciudadana representan un elemento central en la incidencia de los ciudadanos para que las legislaciones y las decisiones políticas reflejen sus preocupaciones y transformaciones, en lo que refiere a los derechos de las minorías los debates deben estar canalizados a través de vías que garanticen discusiones dotadas de representatividad, y con progresividad de las garantías. El partir de la idea que las consultas versen sobre derechos de minorías es dar cabida a que los debates se alejen de la obligación de los actores políticos de dar garantías y se suscriban en las preferencias de las mayorías, lo que puede generar procesos regresivos de derechos y en el fomento de la discriminación a grupos minoritarios.

5. Participación y conflicto

En la actualidad, nadie duda de la importancia de la participación, los derechos humanos y de las políticas públicas; es fácil constatar que casi la totalidad de actores gubernamentales, sociales, académicos, etcétera, lo mencionan constantemente; sin embargo, existen por lo menos dos tensiones al respecto; la primera es su interdependencia. La

segunda es que, si añadimos la variable conflicto, podemos notar una dispersión creciente.

La democracia está estrechamente ligada a la participación, al respecto, la literatura es abundante, baste señalar Dhal (1992) y Sartori (1993) para comprender que la estrechez de los términos se basa en la idea de una ciudadanía soberana frente al gobierno. Para el caso mexicano, cobra especial sentido el proceso democratizador que se vino gestando desde los años ochentas y cuya lucha se dio a nivel del régimen carente de legitimidad y desvinculado con el peso ciudadano en las decisiones. Esto fue cambiando una vez que las exigencias ciudadanas al otrora partido hegemónico se fueron traduciendo en esquemas de competición electoral más abiertos y participativos (Arellano y Blanco, 2013). De ese modo, el binomio democracia y políticas públicas fueron términos consustanciales. No puede sino deducirse que entre participación, democracia y políticas públicas existe un acercamiento conceptual muy sólido. Sin embargo, existe una paradoja, pues en lo nominal esta triada es asumida como lógica, pero es mucho más problemática su ejecución.

La participación como derecho dista metodológicamente con el derecho a la participación, pues la primera se establece como deseable, como obligación del estado en cuanto a su garantía y como un derecho (no carente de obligaciones) para la ciudadanía. La participación es sin duda, un fundamento de la democracia, es un medio por el cual los miembros de una comunidad política validan su condición ciudadana haciendo efectivos sus derechos al tiempo de ser corresponsables en lo social. Asimismo, la participación es la apropiación social de la vida pública y permite legitimidad en las políticas y las acciones de los gobiernos. De ese modo, se da amplitud de lo público, hace públicas a las políticas lo que implica reducir el monopolio de la agenda pública a los gobiernos.

Esta ampliación del rol social vía la participación, ensancha la discusión de los intereses tanto individuales como colectivos, pues le da poder protagónico ofreciendo conocimiento, visión, experiencia, saberes, etcétera, en suma, le resta poder formal a los gobiernos al ser un contrapeso.

Mucho se insiste en la parte normativa e instrumental de la participación, pero ¿cómo funciona la norma cuando el agente estatal ve sus decisiones acotadas? ¿qué pasa con los acuerdos previos entre agentes gubernamentales y agentes privados? En este sentido nos enfrentamos a situaciones de facto que pueden ser legales (o al menos no ilegales) donde la participación es reducida al mero ejercicio instrumental.

Existen muchos casos donde las consultas ciudadanas son producto de un cumplimiento de la norma de algo políticamente ya acordado, nos referimos a las situaciones donde las grandes obras de infraestructura, extracción, inmobiliarias, etcétera, tienen la capacidad de filtrarse en las agendas gubernamentales, pero necesitan penetrar las agendas sociales y comunitarias. Son casos donde el papel de las Consultas juega un papel controversial haciendo que la participación sea un requisito más dentro de un proceso más amplio; esto obliga a extender la mirada sobre lo que podemos denominar la arquitectura y el andamiaje de la participación en todo el ciclo de la política pública.

En párrafos previos, veíamos como la participación se da en la norma, en el derecho y es ampliamente reconocida en el discurso de los diversos actores, sin embargo, hay muchas decisiones que se toman sin tomar en cuenta la participación por considerarse obras fundamentales, estratégicas o relevantes; en este caso, no deja de haber consultas ciudadanas pero que parten de un hecho igualitario donde las personas afectadas tienen diferentes simetrías de afectación, de modo que al estandarizar el discurso en la "igualdad" la discusión se desplaza hacia la viabilidad de los proyectos pero con "consensos" de por medio.

Dicho de manera clara, existe multiplicidad de proyectos que ya tienen un avance significativo y que buscan en la propia consulta, un modo de legitimación alterando el capital social de los territorios y generando conflictos vecinales por quienes están de acuerdo con los que no. Es regular que, en dichos proyectos, los agentes privados constructores sean de *facto* los gestores de la participación con la venia y con la autoridad cedida por parte de los gobiernos. En situaciones semejantes, estos facilitadores, concentran las energías en el convencimiento no de que no haya un problema, lo aceptan, pero implícitamente hablan de minimizar

los impactos negativos (escasez de agua, tráfico, incremento del ruido, gentrificación, etcétera), resaltando los "impactos positivos" (incremento de plusvalor de las viviendas, promesas de red hidráulica más eficiente, incremento de seguridad y vigilancia, ampliación de calles, rehabilitación de parques, etcétera), el discurso es claro, una narrativa centrada en el costo – beneficio, donde los proponentes asumen impactos negativos que mediante acuerdos y convencimiento con las poblaciones afectadas, se pasa a una utilidad, bonificación o ganancia con la obra en cuestión.

Lo que podemos ver, es que en situaciones semejantes, la participación queda relegada a un nivel mínimo de decisión, dejando intacto el control pre establecido entre los agentes gubernamentales y privados, los cuales muchas veces, ninguno de estos, tiene asentado su vivienda en esos lugares. Siendo esto posible mediante la ambigüedad o interpretación de la norma, la participación no se vincula con las fases de la política pública, pues se disuade el diagnóstico, se minimiza el problema público, se mediatiza la agenda ciudadana, la implementación se convierte en una proyección donde los beneficios superan los problemas, y no se diga la evaluación que básicamente se borra del espectro ciudadano al quedar totalmente desplazada de la decisión.

Participación, derechos y política pública quedan fragmentados. Se garantiza la participación como derecho, pero no se respeta el derecho a la participación, queda acotada a su instrumentación sesgada y controlada mediante la facilitación y gestión de agentes no sociales.

Cierto que se puede señalar que toda normativa es perfectible y que toda buena instrumentación no está exime de vicios, sin embargo el tema es más complejo, pues estructuralmente se posiciona a la participación desde la norma sin procurar su instrumentación y mecanismos que también debe posibilitar la ley en sus diferentes desdoblamientos: Tratados internacionales, Constituciones, leyes, reglamentos, códigos, etcétera; mientras el Estándar Internacional no se implemente en lo micro territorial, el conocimiento técnico jurídico hace vulnerable la Consulta ¿no está pasando lo mismo con los referéndums, Consultas, Revocaciones y hasta con presupuestos participativos? ¿no acaso en esa tesitura, la participación queda condicionada como oferta de la jerarquía

política y queda dispersa como demanda social? ¿no es esto sintomático de una participación fragmentada, dispersa, poco unificada y por tanto controlable desde la propia normativa local participativa a través del conocimiento jurídico de su arquitectura?

Nuestras sociedades son generosas con historias sobre la capacidad clientelar y corporativa de diversos agentes, eso lo sabemos; la pregunta es, qué elementos de la organización participativa se requiere para gradual y eficazmente desalentar lo indeseable; tal parece que más leyes no es necesariamente lo eficiente, sino un conjunto de piezas que sean capaces de ensamblar lo individual, grupal, público, social, gubernamental.

La apuesta también es doble, como ya se mencionó, en primer término, una vinculación entre la participación, derechos humanos y política pública; y por otro, un andamiaje entre la normatividad de los diferentes niveles de gobierno que sean capaces de procesar las decisiones. Finalmente, es preciso señalar algunas características de este andamiaje: i) una alianza ciudadana con la fuerza necesaria de hacer exigible diversas demandas, obligando acuerdos intergubernamentales ; ii) mayor cercanía entre la ciudadanía y el poder legislativo, de modo que estos tengan mayor claridad en las especificidades de leyes secundarias, reglamentos, códigos, etcétera; iii) empujar para que la normatividad abra más espacios de decisión (más allá de la consulta) en las estructuras gubernamentales.

Como podemos notar, no puede considerarse como un planteamiento exagerado o utópico, sino que es suficientemente operativo, gradual y viable.

Parte importante de esta hipótesis es que abona a una participación más politizada, menos acotada a los mecanismos formales; que haga uso y no fin de estos. Hay que recordar que los mecanismos formales de participación son canales, medios, vías, por la cual la expresión ciudadana se hace visible, pero no son los únicos. Su importancia radica en qué medida logra empoderar a la ciudadanía.

Conclusiones

A partir del incremento de mecanismos de participación ciudadana se ha dado una discusión respecto a las mejores vías para regular estos espacios. La causa de este incremento puede ser explicado de manera plausible por el aumento de la desconfianza en la lógica representativa, la exigencia de insertar en la agenda política iniciativas ciudadanas y en algunos otros casos, por la necesidad de dotar de legitimidad algunas decisiones del ejecutivo. Por otra parte, a partir de la institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana, las consultas se han vislumbrado en algunos contextos como la vía para la gestión de conflictos que involucran complejas diferencias de índole territorial, étnica o política.

A partir de lo revisado, se puede concluir que las consultas pueden funcionar como mecanismos catalizadores de las preocupaciones de los ciudadanos y de construcción de consensos, pero esto dependerá de las relaciones que se establezcan entre los diferentes actores como los legisladores, los partidos políticos y las Organizaciones de la Sociedad Civil, o, por el contrario, fungirán como un mecanismo de manipulación para evadir las lógicas representativas y será un factor que incremente la ingobernabilidad (Restrepo, 2020).

También es necesario mencionar que las consultas no siempre generan resultados excluyentes en términos dicotómicos, sino que pueden ser espacios en el que se generen negociaciones más justas entre las partes. Los espacios deliberativos que han propiciado los procesos de gestión de los conflictos, también han contribuido a la generación de alternativas de desarrollo y solución de los problemas colectivos.

Los mecanismos de participación ciudadana desarrollados en la contemporaneidad política son un reflejo positivo de las constantes luchas sociales y civiles de los pueblos latinoamericanos. La interacción de la sociedad en los procesos democráticos fortalece el equilibrio de poder dentro de los aparatos políticos, gubernamentales y sociedad civil. Aunado a ello, facilitan el acceso a derechos primordiales a múltiples colectivos y minorías dentro de las naciones, posibilitando una mayor pluralidad político en la toma de decisiones fundamentales de la nación.

La interacción de dichos mecanismos, permiten crear las condiciones para un desarrollo y cuidado de los derechos humanos, al promover la escucha social y política de múltiples sectores civiles con distintas necesidades y problemáticas públicas.

El contexto político latinoamericano muestra una fragmentación de las distintas necesidades locales y regionales de la población. La participación ciudadana facilita el acceso al diálogo y planeación de los proyectos, estructuras, sistemas y planes nacionales, estatales y municipales entre las comunidades y el Estado. Además de dichas vinculaciones políticas entre ciudadanía y gobierno, la democracia participativa promueve una mayor conciencia política por parte de la población, al integrar una colaboración constante en las decisiones de política públicas, no solo en la elección de los gobernantes.

La participación ciudadana también es una forma de revisión constante de los procesos de gobierno de aquellos elegidos durante los comicios. Todo ello, debido a que también facilita una revisión continua de la praxis política de los gobernantes elegidos, situación que desarrolla y mejora las estructuras democráticas de los gobiernos latinoamericanos.

La política latinoamericana en el siglo XXI, exhibe una serie de complejos retos sociales, económicos y culturales que implican la integración de sociedades democráticas más inclusivas y tolerantes no sólo en la elección de las autoridades, sino también en las decisiones públicas fundamentales en su praxis social. Los espacios promovidos por este tipo de mecanismos permiten la creación de mejores condiciones sociales, culturales y económicas de los pueblos latinoamericanos, así como también procuran los Derechos Humanos.

Finalmente, la participación en el sentido estricto de derecho a la participación, sigue haciendo muy complejo asentar prácticas exitosas porque hay una cantidad de variables a considerar las cuales escapan a la lógica de los actores involucrados, aspectos como el contexto político, grado de organización, nivel de institucionalidad de los mecanismos de participación, hacen notar que las prácticas clientelares se filtran sobre los canales establecidos donde los actores con mayor nivel de veto, tienden a negociar y conciliar poco con los actores menos organizados.

En ese sentido, el enfoque de derechos en la participación ciudadana es una oportunidad de incorporar los grados de cumplimiento de los estándares internacionales pero también implica un grado de apropiación de la participación que está todavía en construcción, en gran medida, porque mucha de la participación ciudadana se formula no desde los canales que vienen institucionalizándose sino desde la cotidianidad de la defensa de temas como la vivienda, el agua, educación, salud, etcétera que son asimismo derechos pero que no han tenido la motricidad de vincularse y operar como defensa de derechos. Faltan estudios de caso donde se pueda notar cómo ello es posible o si bien, la participación no organizada formalmente tiende a depender únicamente de su fuerza y de una agenda pública que le sea favorable.

Bibliografía

Altman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? Perfiles Latinoamericanos (35).

Arellano y Blanco (2013). Políticas Públicas y democracia. Cuaderno de divulgación. INE.

Cardarelli, G, & Rosesenfeld, M. (1998). Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales. Paidós. Buenos Aires.

Civilis Derechos Humanos. (2017). Derecho a la participación. Disponible en: https://www.civilisac.org/nociones/derecho-a-la-participacion.

Corona, R. (2020). Minorías y grupos diferenciados: claves para una aproximación conceptual desde la perspectiva internacional. Revista Jurídica IUS.

Dahl, Robert (1992). La democracia y sus críticos. España. Editorial Paidós.

Declaración Universal de Derechos Humanos Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

Fábregas, J. F., & Rodríguez, E. O. (octubre-diciembre de 2007). Contenido, Estrategias y consignas: factores de voto en el referéndum español sobre la constitución europea. Revista de Estudios Políticos (nueva época) (138), 95-127.

García, Á. (2007). ¿Qué es y cómo se construye un Estado progresista? Santiago de Chile: CEPAL.

Lander, A., & Brändle, M. (1999). Does Direct Democracy matter for Political Parties? An empirical test in the Swiss Cantons. Party Politics, 5.

Larrosa, S. C. (septiembre de 2010). 25 años de democracia directa en el Uruguay: razones del fracaso/claves del éxito. Jornada de investigación de la facultad de ciencias sociales. Montevideo.

LeDuc, L. (2002). Opinion change and voting behavior in referendums. European Journal of Political Research, 711-732.

Lissidini, A. (2011). Democracia Directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación. Buenos Aires: CLACSO.

Medrano, R. G. (2019). Las consultas populares: Legitimidad, representación y gestión. Caso Estado de México. IAPEM, 11-27.

Hernández, B. J. (2003). Los sistemas electorales. En R. d. Águila, Manual de Ciencia Política (Tercera ed.). Madrid: Trotta.

Observación general 25. Comité de derechos humanos. Art 25 participación en los asuntos públicos y derecho del voto. PIDCP. 57 PERIODO DE SESIONES, U.N. DOC. HRI/GEN/1/REV.7 AT 194 (1996).

Restrepo, M. C. (2020). Mecanismos de Mecanismos de democracia directa: las consultas populares para la refrendación de acuerdos de paz en Colombia (2016) y Guatemala (1999). [Tesis de doctorado no publicada]. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Rial, J. (2000). Instituciones de democracia directa en América Latina.

Sáenz, E. R. (2016). La regulación y la práctica del referéndum en Suiza: un análisis desde las críticas a la institución del referéndum. Revista de Estudios Políticos (171), 71-104.

Sartori, G. (1993). ¿Qué es la democracia? México. Editorial Patria

Tsebelis, G. (2002). Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas. México: Fondo de Cultura económica.

Tsebelis, G. (2006). Cómo funcionan las instituciones políticas. México: Fondo de Cultura Económica.

Valdés, L. (2016). Sistemas electorales y de partidos. México: INE.

Zaller, J. (2014). La naturaleza y los orígenes de la opinión pública. Madrid: CIS.

Zovatto, D. (2008). Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado. En D. Zovatto, & A. Lissidini, Democracia en América Latina. Prometeo.

En la búsqueda del ADN de las políticas que "deseamos": aspectos para la operacionalización del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas

María del Pilar Berrios Navarro
Laura Zapata Carmona

En la búsqueda del ADN de las políticas que "deseamos": aspectos para la operacionalización del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas

Dra. María del Pilar Berrios Navarro[1]
Mtra. Laura Zapata Carmona[2]

Es una realidad que las políticas públicas y los derechos humanos han caminado de manera mucho más expedita en el discurso y en su incorporación en el marco normativo que en su aplicación, en parte esto ha sucedido porque existen una serie de problemas de carácter técnico y político que por su complejidad son difíciles de desmontar, ya que se hace necesario sobrepasar entre otros muchos desafíos algunos discursos y prácticas instaladas en los actores sociales, políticos y gubernamentales, los cuales son inconsistentes con la búsqueda de la dignidad humana.[3]

Los desafíos para avanzar en la operacionalización del enfoque son múltiples, entre ellos es posible destacar la necesidad de la existencia de voluntad política y una ciudadanía activa pero además hay otro factor que

[1] Docente investigadora de tiempo completo del Departamento de Relaciones Sociales de la UAM-Xochimilco.

[2] Docente de la Universidad Nacional a Distancia de México y doctorante en Ciencias Sociales por la UAM-Xochimilco.

[3] Sobre este aspecto son numerosos los ejemplos, desde los discursos que enfatizan las acciones de gobierno como apoyos, la prevalencia de programas asistencialistas, la ausencia y negación de la participación sustantiva como eje fundamental del ciclo de la política pública.

tiene una naturaleza más instrumental pero no por ello menos compleja; se requiere que las y los funcionarios públicos así como las personas interesadas en avanzar en un proyecto con estos objetivos conozcan y dominen las herramientas necesarias para la incorporación del enfoque de derechos humanos en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

Este artículo tiene como objetivo coadyuvar en este aspecto por lo que se expondrán algunas consideraciones sobre como acercarse a la operacionalización del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas.

El texto está estructurado de la siguiente manera, primero, se definirá qué se entiende por enfoque de derechos humanos destacando cuáles son los actores fundamentales y su papel, en el segundo apartado se expondrán los principios, elementos y principios de aplicación del enfoque, así como ejemplos sobre su aplicación. Finalmente se expondrán algunas consideraciones a tomar en cuenta sobre los desafíos y alcances de este enfoque.

I. El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas

La reivindicación de que los derechos humanos y las políticas públicas se enlazaran en un binomio data de los noventa pero su incorporación como parte de las orientaciones del quehacer estatal no se ha convertido en una situación generalizada. La persistente y muy pronunciada brecha entre el discurso y su operacionalización lo que denota son las resistencias y desafíos existentes para lograrlo.[4]

[4] En los años 90 como producto de los malos resultados de las reformas estructurales instrumentadas por décadas, se avivó la discusión en torno al manejo de los problemas sociales, en ese marco es que surgieron al menos 2 herramientas: el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género, las cuales han recorrido una trayectoria con distintos logros y restricciones. Ambas se enmarcaron en un contexto donde el derecho internacional promovió su uso, en el caso específico del marco de los derechos humanos, se firmó la Declaración y Programa de Acción de Viena en 1993 y en los artículos 69 y 71 quedó establecida la orientación de dotar de herramientas para generar una estructura nacional consistente con el cumplimiento de derechos y planes nacionales de derechos humanos.

Y es que su consecución podría contribuir al cierre de las brechas de desigualdad y la posibilidad de avanzar en la construcción de una ciudadanía política y social, lo que significa, que se haga efectivo el principio de soberanía, es decir, que se concrete la concepción de que el poder reside en el pueblo y no en los gobernantes, lo anterior en términos prácticos significa que son los y las ciudadanas quienes definen cómo y a través de qué medios lograr su desarrollo.

Con lo anterior se podría avanzar en desarticular la persistencia de políticas y programas de carácter compensador, la inactividad ciudadana, las redes clientelares, la continuidad de élites del poder reforzantes de regímenes de bienestar, los cuales son parte de lo que sostiene que no hayan cambiado las condiciones de vida de la mayoría de las personas.

Esta es una propuesta para dejar de utilizar el enfoque de derechos humanos como un discurso que legitima acciones carentes de sentido para transitar a la aplicación de este con el fin de que las personas vayan fortaleciendo su ciudadanía y en consecuencia puedan vivir de una manera más digna.

Una manera de ver el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas es pensar la herramienta como unos lentes, los cuales nos permiten observar de manera diferente la realidad, con ellos podremos identificar los obstáculos que tienen las personas para vivir de manera digna, supone mirar qué, quiénes y cómo se establecen condiciones para la producción de las desigualdades en las cuales subyacen procesos de discriminación y diseños institucionales que contribuyen a la permanencia y reproducción de un sistema que gestiona un desarrollo desigual e injusto.

Además, también tiene la posibilidad de que a partir de este conocimiento se pueda innovar rompiendo las inercias gubernamentales las cuales tienen una proclividad a adaptar acciones sin considerar las características específicas de los territorios, los cuales configuran los problemas públicos y en consecuencia su lectura y hechura de la política tendría que tener un tratamiento diferenciado, en conclusión, la herramienta se vuelve una propuesta para que se diseñen, implementen

y evalúen políticas con un enfoque más amplio, innovador y propositivo; uno que apunte a orientar el quehacer gubernamental a garantizar y cumplir la promesa de una vida digna para todos y todas.

Para realizar políticas públicas que avancen en la igualdad, equidad y justicia de la población se propone utilizar como herramienta, instrumento o metodología el enfoque de derechos humanos. Se trata como refiere la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de que "los Estados no entiendan a los derechos humanos de manera complementaria o ajena a la elaboración de políticas públicas, sino precisamente como el eje central de todo proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las mismas" (2018:12). Y es que sucede frecuentemente que se considera que sólo son algunos problemas públicos los que deben ser tratados bajo estas orientaciones o bien, en términos de dar cumplimiento a estas directrices se adjetivan las acciones bajo el halo de derechos con lo cual se legitima el quehacer gubernamental.

Pero antes de avanzar en la definición y propuesta de operacionalización, resulta necesario destacar que se entiende por políticas públicas con enfoque derechos humanos, (PPEDDHH) pues finalmente es lo que se pretende alcanzar con el uso de este enfoque. Sandoval menciona que estas "forman las articulaciones racionales de acciones y omisiones del Estado, basadas por una parte en las obligaciones contraídas voluntariamente por los Estados a través de distintos instrumentos de derechos humanos y por otra, en la definición participativa de los principales problemas y necesidades de la población, así como su participación directa en el diseño, monitoreo y evaluación" (2011:110).

Es sugerente su propuesta, puesto que algunas definiciones relacionadas con el tema se limitan a que las políticas públicas de este tipo deben dar cumplimiento a las obligaciones de derechos humanos, el cual por supuesto es un elemento central pero además, el autor incorpora y destaca el componente participativo como otro de los ejes transversales que deben recorrer todo el ciclo de la política pública. Y es que aunque pareciera que ya está incluido, lo característico de la gestión pública y social es que hay una ausencia de la participación

desde la definición de los problemas hasta la evaluación de las acciones y omisiones gubernamentales.[5]

Entonces, si estamos hablando de PPEDDHH estas deberán contener ambos elementos, tanto el cumplimiento de las obligaciones como la participación, porque si en el centro de los derechos humanos está la dignidad humana de las personas, entonces, supone el reconocimiento de que somos todos y todas las que debemos definir sobre cuáles son los problemas públicos, cómo enfrentarlos y participar en la resolución de ellos en condiciones adecuadas. Tal como lo refiere la Declaración del Derecho al Desarrollo, "la persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario de este derecho" (1986: Art. 2).

Respecto a las definiciones sobre el enfoque de derechos humanos, en términos de recuperar las definiciones más institucionales a continuación se presenta la elaborada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en esta se "afirma que el enfoque de derechos humanos insta a los Estados a adoptar como marco referencial de su actuación a los principios y las normas que reconocen los derechos fundamentales plasmados tanto en instrumentos internacionales, como en las constituciones y normas nacionales" (2018, 22).

Como podrá observarse la definición tiene un carácter prescriptivo, pero no destaca el porqué de la incorporación del enfoque, al respecto, es mucho más preciso lo que señala la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), ya que remarca los siguientes dos objetivos:

> [...] el primero es que los alcances y metas del ejercicio público estén enfocados en garantizar la dignidad humana –de esta forma se podrían evitar violaciones a los derechos humanos y obtener resultados más eficaces respecto de la atención a los problemas de la agenda pública–; y el segundo es que los Estados cumplan con los

[5] Existen una diversidad de definiciones sobre políticas públicas algunas de ellas se limitan a las decisiones y omisiones gubernamentales sin que tome una dimensión importante el factor participativo, sin embargo, hay otras en donde la existencia de este es fundamental e inclusive es lo que determina su denominación de públicas. En este documento se optará por las que se orientan más por reconocer que la vivacidad de una política pública reside en que su origen.

> compromisos adquiridos a partir de la aceptación de instrumentos que posteriormente se constituyen como estándares internacionales en materia de derechos humanos, y, en consecuencia, realicen medidas y acciones de forma transversal para, entre otros, eliminar los actos de discriminación y/o exclusión que se generan desde sus entidades y dependencias. (2012, 22).

En conclusión, el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas busca que las personas vivan de una manera digna y para ello se propone que la administración pública use como metodología el enfoque de derechos para que las acciones y decisiones de los y las funcionarias públicas estén fundamentadas en los estándares de derechos humanos plasmados de los instrumentos internacionales pero también nacionales. Implicará evitar las violaciones de derechos humanos y a su vez avanzar en su garantía.

Por lo anterior cualquier persona debe saber dónde localizar dichos estándares, la CDHDF (2012,16) indica que estos se localizan en *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos, es decir, en los tratados internacionales, sentencias, resoluciones, informes, observaciones generales, opiniones consultivas y demás insumos provenientes de las instancias relaciones con el Sistema Universal de Derechos Humanos.[6]

Pero además se deberá considerar el entramado normativo nacional, el cual, en el caso del Estado Mexicano está ligado a la cláusula del principio pro persona, lo que significa que deberá utilizarse aquella norma que garantice la mayor protección a las personas.

Por otra parte, no está demás insistir en que para la elaboración de PPEDDHH es necesaria la incorporación de la participación en todos los tramos de la política pública, porque finalmente como refiere Sandoval, el fin de éstas es:

[6] Cabe señalar que cada una de estas expresa una obligatoriedad distinta, por ejemplo, las declaraciones constituyen una obligación moral pero no legal, mientras que los Pactos o Convenciones son acuerdos concertados y son legalmente vinculantes. Sin embargo, existen una serie de instrumentos somo las sentencias y las observaciones generales que aportan elementos relevantes para transversalizar el enfoque.

> […] organizar y orientar las acciones que realizan los diversos actores sociales involucrados, o sea, el individuo como tal, las comunidades organizadas, los sectores empresariales, las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales, en redes que articulen lo local y lo nacional, lo privado y lo público, en relación con la efectiva observancia de los principios éticos y morales que respaldan los derechos humanos (2011:111).

De esta manera, el enfoque es de utilidad para todos los actores, no solo los estatales sino también todos los que no lo son. Mientras que para los primeros constituye una obligación para los segundos, constituyen marcos que orientan y también se vuelven potenciales herramientas para la exigibilidad de derechos.

En este sentido, las personas y grupos sociales deben situarse y tratarse como sujetos titulares de derechos con la capacidad y el derecho de participar para lograr su goce, incluido el acto de defender y exigir sus derechos. Por su parte, Sánchez Moreno, identifica que también están los "titulares de responsabilidades (agentes no estatales) para crear una corresponsabilidad" (2011:53).

Otro elemento fundamental para considerar es que debe quedar claramente diferenciado quiénes son los responsables de lograr que el marco normativo se constituya como una guía de orientación para la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, es decir, es el Estado el garante de los derechos y sujeto responsable de su promoción, protección, respeto y garantía.

II. Principios del enfoque de derechos humanos

En este apartado se desarrollarán algunos de los principios del enfoque de derechos humanos, por estos podrá entenderse que son los preceptos básicos que lo fundamentan pero también que servirán de guía en la elaboración de PPEDDHH.

1. La igualdad y no discriminación

La pobreza, violencia e injusticia en que viven la mayoría de las poblaciones atraviesa porque hay un trato injusto; desigual y discriminatorio. Si bien se ha avanzado en términos de la igualdad formal, no sucede lo mismo con la igualdad sustantiva.[7] Para la CIDH (2018), es muy claro lo que supone el cumplimiento de estos principios:

- El Estado debe adoptar medidas fundadas en el reconocimiento de la dignidad y derechos de todas las personas en condiciones de igualdad y sin distinción alguna;
- Diseñar mecanismos y herramientas bajo un enfoque diferenciado que atienda las condiciones particulares de ciertas personas, grupos o poblaciones, a fin de garantizar una protección suficiente para lograr la igualdad sustantiva y
- La activa participación de las personas, grupos y poblaciones en situación de discriminación histórica en el diseño de políticas públicas que les conciernen.

Lo anterior significa, llevar a cabo medidas que no discriminen pero también deberá realizar algunas que reconozcan "la existencia de la desventaja como resultado de vivir en un mundo desigual" (Pérez, s/f:608). De ahí que sea necesario realizar medidas de diversa naturaleza porque es necesario identificar que no todas las personas están en la misma posición. No es lo mismo, nacer en una situación de materialidad suficiente con características personales consideradas hegemónicas a nacer en la pobreza con características que generan en ciertos contextos, la discriminación, tales como la etnia, la edad, el estado de salud, la nacionalidad, el género, entre otras tantas.

[7] La igualdad formal (normativa o de jure es "aquella que e que la ley debe aplicarse de forma similar a cada persona con independencia de sus características; se vincula estrechamente con la idea de igualdad ante los tribunales y también con el principio de legalidad, en el sentido de que la interferencia del Estado en las libertades individuales puede realizarse únicamente a través de una ley general que debe ser aplicada a todas las personas por igual" (Vázquez,2011,15, citando a Marianne González Le Saux y Óscar Parra Vera, 2008). Respecto a la igualdad sustantiva reconoce que existen grupos que han sido histórica y sistemáticamente excluidos y ello, los pone en una situación de desventaja que es necesario revertir.

De esta manera el punto esencial es que el deber del Estado es evitar cualquier situación discriminatoria que la siga profundizando, así como revertir los efectos de su exclusión histórica.

Por último, la aplicación del principio supone la identificación de situaciones de desigualdad y la existencia de las brechas que existen entre distintos grupos sociales en el acceso a los derechos humanos. Además, implica llevar a cabo un conjunto de medidas de nivelación, inclusión y acciones afirmativas.[8]

2. Participación

Como ya se revisó el otro elemento fundamental de las políticas públicas es el de la participación pero habrá que preguntarse de qué tipo de participación estamos hablando, ya que hay distintas concepciones. Giménez y Valente, 2010 citando a Güendel, 2003, destacan que existen 2 tipos de visiones sobre la participación social una que viene desde la gerencia social conservadora, la cual supone que esta sólo es un insumo en el proceso de optimización de la política pública; ejemplo, de ello, son los Programas de Transferencias Condicionadas en donde fundamentalmente las mujeres pobres son las que tienen que realizar actividades de diversa índole, en particular para que pueda ejecutarse el programa, pero nunca tendrán un rol relevante ni en el diseño, ni en la evaluación del programa y menos en los beneficios que de este puedan alcanzar. Así, además de los problemas que tienen que enfrentar las personas en situación de pobreza, se les adjudica un papel de operador de la política pública.

Respecto a la segunda manera de ver la participación, en ella el sujeto es el centro de lo social y el objetivo de sus políticas es el empoderamiento, esto supone por un lado, el hecho que deben existir los distintos medios y condiciones para que pueda ejercer su derecho a participar en todos y cada uno de los tramos de la política, también que pueda decidir sobre el diseño, implementación y evaluación de la

[8] Para ahondar sobre las características de este tipo de medidas y acciones véase la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en donde se definen cada una de ellas e incluso se desagregan algunas acciones específicas, las cuales, por supuesto, no se reducen a las nombradas, sino que dependerá de la capacidad de innovación de los agentes que estén interesados en avanzar en el cumplimiento de derechos.

política, no sólo deberá situarse como un/a ejecutor/a de la política.[9] El empoderamiento, implicaría que las personas van reafirmando su valor para definir su vida, en cada ejercicio de participación y cada una de las participaciones se vuelve un acto progresivo que ahonda en la construcción de una ciudadanía capaz de ejercer y exigir sus derechos.

> La CIDH sintetiza que "la participación en el ciclo de políticas públicas permite que la definición de los problemas, el diseño de la política, la implementación y la evaluación, incorporen las experiencias, perspectivas y puntos de vista de las personas y grupos que son titulares de los derechos que se busca salvaguardar [...] esto es particularmente relevante en el caso de poblaciones o grupos en situación de discriminación histórica. (2018:23).

El enfoque de derechos es integral de ahí que vamos viendo cómo se van enlazando los principios, por ejemplo, en las acciones es importante la participación pero sustantiva y además deberá incluir medidas en las que se priorice la participación de los grupos históricamente discriminados. Por ejemplo, si pretendemos impulsar una política migratoria que establezca como objetivo que sólo migre el que desee hacerlo y no motivado por las violencias, quienes deberían ser los principales actores en el diseño de la política pública son los migrantes y por el contrario, a estos se les violenta, invisibiliza y en muchas ocasiones se les criminaliza, contribuyendo con ello, a una revictimización.

No está por demás enfatizar que el poder cumplir estos principios conlleva la necesidad de identificar cuáles y en dónde están establecidas estas poblaciones y en función de ello tendrá que distribuir determinado gasto para poder reducir dichas desigualdades. De ahí la importancia de la construcción de sistemas de información con indicadores construidos con perspectiva de derechos, desagregados en función de las características de los grupos poblacionales que son afectados por el o los diversos problemas con el propósito de visibilizar y mostrar la magnitud y características de éstos, por último, y muy importante, que

[9] Véase CAM (2002) en dicho documento se exponen las múltiples posibilidades existentes de participación en las etapas de las políticas públicas y los distintos niveles: información, consulta, asociación, delegación y control.

dicha información pueda ser utilizada para la toma de decisiones.[10]

3. Principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad

La elaboración de políticas públicas atraviesa por estos principios, los cuales son características de los DDHH y están consagrados en el artículo 1° de la Constitución. Los principios se convierten en un cuarteto indispensable, de principios y obligaciones que están enlazados.

- **Universalidad**

  La definición más común es que los derechos son para todos y todas sin que medie ninguna restricción. Pero Serrano y Vázquez proponen "pensar la universalidad desde lo local, desde los contextos cotidianos de opresión [...] invita a cuestionar los usos que algunas ocasiones se le ha dado la universalidad [...] para pensarla como proceso de emancipación a partir de la consideración, análisis y propuesta de cambio de las condiciones locales de opresión sistemática" (2017,23).

  En este sentido, hay que considerar que los DDHH si son para todos y todas porque somos iguales en términos de que tenemos derecho a ellos pero su disfrute atraviesa significativamente por las diferencias existentes entre nosotros y nosotras. De esta manera plantean los autores "los derechos humanos responden y se adecuan a las demandas, no a la inversa". Un ejemplo, de ello, podría ser la emergencia de nuevos derechos frente a nuevos problemas o la reinterpretación de las normas dadas las condiciones y contexto de las víctimas.

[10] Sobre este punto habrá que destacar que hay una diversidad de indicadores pero los que compete realizar son los relacionados al cumplimiento de derechos, no huelga mencionar que también hay una carencia en materia de desarrollo sobre estos, a manera de nota de cómo reconocerlos y diferenciarlos, se expone la siguiente definición, "son herramientas metodológicas que facilitan una aproximación empírica a las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, indicando en qué medida las instituciones del Estado avanzan, retroceden o se estancan en relación con estos objetivos sociales establecidos, todo lo cual tiene como fin facilitar la toma de decisiones favorables al derecho, tanto a funcionarios públicos, como a personas y organizaciones sociales. (González, 2008:3)

En síntesis el artículo 1 del DUDH menciona que "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos" pero hay que considerar que no en las mismas condiciones. Y en ese sentido, el cumplimiento de este principio implica reconocer los procesos de opresión y dominación así como los privilegios que subyacen en la arquitectura institucional.

- **Interdependencia e indivisibilidad**

Lo primero que es necesario precisar es que existe actualmente un catálogo extenso de derechos humanos; estos han quedado plasmados en distintos instrumentos normativos de carácter internacional, nacional y local, entre ellos podemos ubicar, los derechos políticos, civiles y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, pero no se agotan en ellos, puesto que la visibilización y emergencia de antiguos y nuevos desafíos han traído consigo derechos de nueva generación.[11]

Vale la pena hacer esta acotación porque se piensa que los derechos humanos se reducen principalmente a los políticos y civiles y no es así, en lo real, es necesario disfrutar de todos los ya enumerados y los emergentes y el menoscabo de alguno termina impactando en el bienestar de las personas.

La definición que realizan Serrano y Vázquez (2013:40) sobre la interdependencia destaca muy bien esto, pues nos indican que esta "señala la medida en que el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de la realización de otro derecho o de otro grupo de derechos". En consecuencia, el menoscabo o violación de un derecho puede traer un desequilibrio en la vida de las personas, un ejemplo de ello, es el de las personas que son desplazadas del lugar que habitan, ese hecho traerá como

[11] Como ejemplo de ello tenemos que el resultado de la estrecha relación que ahora tenemos con la tecnología trajo consigo la manifestación de violencias que no se tenían previstas, tales como la exposición no autorizada de la intimidad de las personas, lo cual derivó en violaciones a la dignidad de las personas pero eso finalmente se tradujo en la lucha por el establecimiento de derechos tales como, el derecho a la intimidad personal y sexual al ejercicio libre y protegido de los derechos sexuales, los cuales quedaron establecidos particularmente en los Códigos Penales en México.

consecuencia directa el menoscabo a su derecho a la vivienda pero también y dependiendo las circunstancias, su derecho a ejercer los derechos civiles, políticos y sociales.

Por su parte, la indivisibilidad comenta Serrano y Vázquez "trasciende las relaciones lógicas y busca los orígenes en los déficits de otros derechos" (2013:43). Un ejemplo de ello, es la pobreza pues ella, manifiesta en su origen una vulneración de derechos de las personas que las colocan en una situación de total exclusión que se vuelve el marco para que se continúen vulnerando sus derechos.

A manera de reflexión de este aspecto, habría que pensar sobre cómo lograr el cumplimiento de los principios de universalidad, interdependencia e indivisibilidad puesto que mientras para algunos esto supondría en el marco de políticas públicas realizar programas que atiendan todos los derechos, para otros, resulta mejor reconocer derechos clave que tengan impacto en los demás.

4. Mecanismos para la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos

Si no existen los mecanismos e instrumentos para disfrutar del proceso y de los productos derivados de la política pública en condiciones justas y equitativas, no es posible hablar de derechos sino de dádivas.

> La CIDH expone que la posibilidad de reclamo forma parte inherente al concepto mismo de derecho y da sustento a la noción del sujeto de derecho como eje central del enfoque de derechos humanos. Un derecho es tal en tanto y en cuanto sea susceptible de ser exigido y existan las herramientas y los mecanismos que habiliten dicha demanda. El acceso a mecanismos de reclamo es, en buena medida, lo que traslada a las personas del lugar de beneficiarias pasivas al lugar de actores centrales portadores de derecho. (2018:24).

Así como los anteriores principios se requiere de la construcción de una institucionalidad que permita a la ciudadanía y a los funcionarios hacer

posibles los derechos. Y para ello, deben existir mecanismos accesibles y de diversa naturaleza, en los cuales podemos incluir todos los recursos ya sea jurisdiccionales, cuasi jurisdiccionales y sociales o extra institucionales.

Sobre las diferencias entre ellos hay que considerar que la "justiciabilidad, también conocida como exigibilidad legal, se refiere a la posibilidad de reclamar ante un juez o tribunal el cumplimiento de por lo menos algunas de las obligaciones que constituyen el objeto del derecho" los que fundamentalmente son los mecanismos relacionados con el poder judicial (amparo,[12] acciones colectivas,[13] Justicia contenciosa administrativa,[14] acciones de inconstitucionalidad,[15] así como la concurrencia a los Tribunales internacionales).

Por su parte, los mecanismos de exigibilidad "implican que la ciudadanía disponga de recursos expresos para incidir en las decisiones y sus resultados, e intervenir en la propia configuración y eventualmente en la ampliación de derechos". (Berrios, 2016: 56).

En este punto es donde entran en acción aunque no de manera exclusiva, el derecho a la información, la rendición de cuentas, la transparencia y la participación. Cada una de estas tiene entre sus funciones lograr que el ciudadano pueda acceder y disfrutar del derecho en condiciones equitativas, por ejemplo, se necesita contar con información oportuna, veraz y accesible para tomar decisiones o influir en una decisión pública, conocer las razones por las que un decisor determinó la puesta en marcha de determinadas acciones públicas y además los mecanismos para poder cuestionarlas. Además, deberán generarse los mecanismos para la existencia de sanciones en caso de que los y las funcionarias atenten o violenten los derechos humanos.

En conclusión sobre los mecanismos de exigibilidad:

[12] El amparo es el mecanismo para la tutela de derechos individuales consagrados constitucionalmente.

[13] Es una herramienta puesta a disposición de la sociedad civil para demandar de manera conjunta el respeto de diversos derechos individuales de incidencia colectiva

[14] Es un recurso con el que se busca resolver controversias que atenten contra los DDHH con relación a actos realizados por la administración pública.

[15] Es un recurso que tiene como objetivo plantear una supuesta contradicción entre alguna norma de carácter general y algún tratado internacional en materia de derechos humanos.

> La CIDH remarca que el reconocimiento y la operacionalización de la potestad de reclamar tienen un papel central al momento de diseñar, poner en marcha y evaluar políticas públicas desde un enfoque de derechos. Esta capacidad no sólo coloca a las personas en un lugar activo en cuanto a la gestión estatal, sino que permite tener información sobre la calidad de las medidas adoptadas, esto es, poder identificar déficits, obstáculos, omisiones, falencias, entre muchas otras cuestiones que alertan sobre la necesidad de corregir o de adoptar medidas que no han sido siquiera diseñadas y/o implementadas (CIDH, 2018:26 citando a IPPDDH).

Por último, están los mecanismos sociales o extrainstitucionales de exigibilidad de los DH (resistencia, repertorio modular de la acción colectiva, protesta, etc). Estos son parte fundamental de toda vida democrática ya que detrás de estos existe la manifestación de que hay personas que se sienten inconformes con las decisiones y omisiones públicas, ejemplos, de ello, son las personas que defienden su territorio frente a la ofensiva empresarial y de agentes estatales y no estatales que amenaza sus formas de vida y la relación con el medio ambiente: la resistencia de las mujeres para que otros no decidan sobre su propio cuerpo o la inconformidad de las organizaciones civiles por ver negado su derecho a participar de manera activa en la vida democrática.

Frente a lo anterior deben estar vigentes derechos y libertades que permitan a estos mostrar su inconformidad, así como mecanismos para presentar sus propuestas con el propósito de que sean incorporadas en la agenda pública y en consecuencia la búsqueda de la resolución de los problemas.

5. Territorio

El territorio no es una categoría tan desarrollada en el ámbito del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, sin embargo, es precisamente en el dónde se materializan las acciones y omisiones del Estado, en función de las relaciones sociales que se dan en esos espacios, los problemas van tomando dimensiones más o menos intensas y con distintas aristas, por ejemplo, la manera en que se vive y enfrenta la pobreza en una zona rural San Simón Zahuatlán, Oaxaca que es el

municipio con el porcentaje más alto de pobreza en México[16] no es igual a cómo se enfrenta en una zona urbana parte de una megalópolis como lo es Ecatepec, Estado de México, el cual es el segundo municipio con la mayor población de personas pobres.

Pese a las diferencias territoriales, lo que caracteriza al quehacer gubernamental es la operación de programas sociales que tienen la misma hipótesis en cuanto a lo que origina y puede erradicar la pobreza. En este sentido, cobra especial interés lo que menciona Giménez y Valente (2010:67) "la concepción de una política pública sobre la base de la prestación de servicios para satisfacer necesidades humanas fragmentadas o parciales es una idea incompatible con el principio de interdependencia porque no contempla la universalidad con equidad de todos los derechos humanos".

Y es que se analizan los problemas pensando en que sus manifestaciones no están signadas por contextos y espacios territoriales que tienen características particulares y, por tanto, hay que romper con esas políticas que piensan que el territorio es homogéneo, lo cual ha traído consigo la persistencia de los problemas sociales y el mantenimiento de condiciones injustas.

Elementos para transversalizar el enfoque de derechos humanos

Obligaciones generales

Hay que destacar que el entramado normativo internacional y local contiene una serie de obligaciones que hay que cumplir pero para acercarse a ellas es posible hacerlo de la siguiente manera, por ejemplo, Vázquez y Serrano, siguiendo la propuesta de Hunt (2017), nos indican que deberemos desempacar los derechos.

De acuerdo con estos autores, "el objetivo principal es construir una herramienta analítica que permita aplicar las obligaciones a la elaboración

[16] Coneval en 2021 presentó los resultados de la "Medición de la pobreza en los municipios de México, 2020" el porcentaje de la población que estaba en esta situación era del 99.6, en esta última medición ocupa el primer lugar pero en los últimos 10 años ha permanecido en las mismas condiciones,

de sentencias, diseño y evaluación de políticas públicas, estructuración de problemas analíticos, verificación de la armonización de leyes, creación de indicadores, etc" (2017,52).

Conviene destacar las precisiones que realizan sobre la herramienta, se trata de desempacar un derecho en todo su contenido, por ello, la herramienta es flexible y se reconoce que no existe una jerarquía entre las obligaciones. Es importante esto, porque desde el ámbito de las políticas públicas y en particular de los problemas públicos es fundamental, tenerlo en cuenta, puesto que dependiendo de la naturaleza de éstos últimos y del ciclo de la política pública es posible usar la herramienta.

En este sentido, es importante identificar las obligaciones, al respecto, Abramovich, recuperando la propuesta de Van Hoff, identifica 4 niveles: respetar, proteger, garantizar y promover, las cuales va a definir de la siguiente manera:

> Las obligaciones de respetar se definen por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de proteger consisten en impedir que terceros injieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de garantizar suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Las obligaciones de promover se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien (Van Hoff, citado por Abramovich, 2004).

Esta categorización es de suma importancia ya que corresponde a las obligaciones que se establecieron en la Constitución Política de nuestro país y por ende, son de obligatoriedad para las autoridades.[17]

[17] La Reforma Constitucional de 2011 colocó en el centro la dignidad humana estableciendo en el artículo 1° que, "en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia"

Siguiendo esta tipología y relacionándola con el quehacer gubernamental, algunos ejemplos serían los siguientes:

- Respetar. Implicaría que el gobierno no realice acción que socave o violente cualquiera de los derechos, un ejemplo, sería que el gobierno no realice una medida que impida a los niños y las niñas el acceso a una vacuna que los proteja de un virus pero también supone respetar la decisión personal de no ponérsela.
- Garantizar. Siguiendo, el ejemplo anterior, equivaldría a realizar la medida que tomaron los gobiernos actuales universalizando el acceso a las vacunas a través de una estrategia en la que es el gobierno quién asume la responsabilidad con lo cual disminuyeron las posibilidades de que las personas sin recursos económicos no pudieran acceder a ella.
- Proteger. Supone que el gobierno genere medidas de protección pero también de reparación ante la acción de terceros. Un ejemplo, de cómo deberían reaccionar los gobiernos sería generar medidas que logren que la industria farmacéutica no aumente los precios de los medicamentos y en caso de hacerlo, aplicar medidas judiciales que garanticen los derechos del consumidor.
- Promover. Implica que las personas tengan toda la información necesaria para tomar una decisión y acceder a una vacuna, de tal manera que las personas conozcan los medios para su acceso, además debe agregarse que es necesario que las personas conozcan los mecanismos de defensa, aquí es donde entran de lleno, los mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad.

Elementos básicos o institucionales

Aunado a la identificación y el análisis de los problemas a la luz de las obligaciones generales también es necesario observar los elementos básicos de cada obligación, estos pueden ayudar a analizar qué tanto y cómo se cumple el derecho, en concreto, nos permiten contar con un estándar detallado de lo que deben cumplir los Estados.

Usualmente estos elementos son generados por los Comités de Derechos y los podemos observar en las Observaciones generales; son numerosas y constituyen herramientas muy prácticas. Al respecto, Vázquez y Delaplace (2011:43) sintetizan en cinco elementos institucionales y los definen de la siguiente manera.

> **Disponibilidad**.- garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población.
>
> **Accesibilidad**.- que los medios por los cuales se materializa un derecho sean accesibles (física y económicamente) a todas las personas, sin discriminación alguna.
>
> **Calidad**.- que los medios y contenidos por los cuales se materializa un derecho tengan los requerimientos y propiedades aceptables para cumplir con esa función.
>
> **Adaptabilidad**.- que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un DH tenga la flexibilidad necesaria para que pueda ser modificado, si así se requiere, a fin de adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a contextos culturales y sociales variados.
>
> **Aceptabilidad**.- que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho sean aceptados por las personas a quienes están dirigidos, lo que está estrechamente relacionado con la adaptabilidad y con criterios como la pertinencia y adecuación cultural, así como con la participación de la ciudadanía en la elaboración de la política en cuestión.

Regresando al derecho a la vivienda implicaría que el gobierno establezca políticas que permitan el acceso económico, físico y social a las personas a una vivienda adecuada con disponibilidad de todos los servicios y de calidad. Además de que dicha vivienda debe ser aceptable para quienes la habiten de acuerdo con sus características y condiciones.

A manera de contraste, tenemos que las políticas de vivienda que prevalecen son de carácter gubernamental y se limitaron al otorgamiento de financiamientos con los que no es posible acceder a una vivienda adecuada y aceptable. Además, obstaculiza el derecho a la recreación, al trabajo, a la salud, etc, puesto que muchas de las viviendas se encuentran alejadas de los centros donde no es posible recrear y disfrutar de otros derechos.

Principios de aplicación

Estos principios refieren Serrano y Vázquez (2013) entrañan una doble naturaleza, son principios y obligaciones, además de que deben concebirse como una propuesta analítica flexible. Los autores identifican los siguientes:

- Contenido esencial. La identificación del contenido esencial de un derecho supone el establecimiento de elementos mínimos que el Estado debe proveer a cualquier persona de forma inmediata y sin que medien contraargumentaciones fácticas de imposibilidad provenientes de escasez de recursos o elementos semejantes (Vázquez y Serrano, 2013: 100).

  Un ejemplo, muy actual de ello, es la atención sanitaria oportuna y la vacunas, en el primer caso, era notorio que el Estado Mexicano no podía tener una atención ejemplar dado el desmantelamiento del sector sanitario pero existía evidencia de ello, sobre el segundo, se puede considerar que cumplió su obligación al gestionar las vacunas lo más pronto posible.

- Progresividad y No Regresión. Implica que los derechos siempre irán en aumento, es decir, en caso de no existir medidas para cumplir derechos, lo primero es reconocerlo y después ubicar el contenido esencial mínimo para después ir de manera gradual avanzando en ello. Pero si ya existen medidas relacionadas a su cumplimiento, no pueden generarse acciones para disminuir su progreso, por el contrario, se debe avanzar a partir de planes con plazos claros que expongan el horizonte de como expandir el

disfrute del derecho. Serrano y Vázquez (2013:111) exponen que "se trata de un análisis sustantivo sobre las decisiones estatales, es decir, que los contenidos asignados a su actividad no decrezcan lo ya logrado en cuando al contenido y alcance del derecho".

Siguiendo con el ejemplo anterior, las personas ya están vacunadas pero es necesario continuar con la estrategia y ahora se deberá pensar en la manera en que se dará atención sanitaria a las personas que están sufriendo los efectos tanto del encierro como de las afecciones mentales y físicas que genera el Covid-19.

Finalmente, muchas de las obligaciones están contenidas en los Tratados de Derechos Humanos y las normas internas pero eso no debe considerarse el techo, sino el piso mínimo.

Sobre el siguiente principio Serrano y Vázquez exponen que una manera de valorar ambos principios es el del máximo uso de recursos disponibles.

- Máximo uso de recursos disponibles. La obligación que tiene el Estado de asignar los recursos adecuados para el avance progresivo en el cumplimiento de los derechos, de acuerdo con el principio de máxima utilización de recursos disponibles.

Para dar seguimiento a este principio los Estados deben generar instrumentos en los que sea posible verificar cuáles son los recursos disponibles y cómo se están utilizando. Un contraste entre las condiciones de vida de la población y el destino de los recursos ofrece una mirada panorámica del compromiso del Estado con los derechos humanos. Ello puede dar cuenta no sólo del empleo de los recursos sino de su optimización. Considere que aquí es sumamente importante el cumplimiento del contenido esencial, la atención a los grupos en situación de discriminación histórica y los problemas emergentes que afectan en sus derechos a la mayoría de la población.

No está por demás precisar que las obligaciones, principios, elementos institucionales y los principios de aplicación constituyen herramientas para ampliar los derechos y deben ser usados con flexibilidad para hacer el análisis pero con rigidez cuando se trata de mostrar las omisiones o violaciones de derechos humanos.

Las políticas públicas con enfoque de derechos humanos apuntan a que exploremos diversas maneras de garantizar que las personas vivamos de manera digna y estas herramientas pueden ser útiles para ver los problemas sociales desde otra mirada, impulsar otro tipo y formas de hacer y evaluar políticas y gestionar el desarrollo desde una postura más exigente pero no por ello, no realizable.

Conclusiones

El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas es una propuesta que exige una postura participativa, crítica e innovadora de todos los actores y la construcción de una nueva institucionalidad en la que se tiendan puentes que logren transitar de un sistema tradicional de gestión a uno con enfoque de derechos. Con ello, no se quiere responsabilizar al ciudadano de que la posibilidad de vivir de otra manera reside en él, pero lo que nos enseña la historia es que la manera de obtener los derechos es exigirlos y además mantener su vigencia se logra luchando por su emergencia o bien por su permanencia, parafraseando a Fleury (2021) los derechos: son difíciles de construir, fáciles de destruir.[18]

Si la búsqueda por tener un mundo más justo y vivir en condiciones más equitativas, no nos moviliza, será muy difícil desmontar un sistema de bienestar sostenido en los privilegios, el cual tiene como resultado una lucha por la vida en condiciones injustas y su resultado es la profundización de desigualdades y la generación de múltiples problemas, que día a día tenemos que enfrentar todos y todas.

Hay que reconocer la existencia y continuidad de un discurso de derechos, pero que si no logra operacionalizar a través de acciones consecuentes, sólo se legitima una visión limitada del desarrollo, la cual contribuye a seguir trivializando dicha noción y con ello legitimando, que lo que hasta ahora se propone es lo más garantista cuando hay una brecha que aún es muy amplia.

[18] La autora destaca esta idea para el caso de los derechos sociales, sin embargo, es posible utilizarlo para todos, puesto que la realidad de la violencia nos confronta con la pérdida de derechos, que se consideraban ganados.

Si por lo que se opta es por transversalizar esta perspectiva entonces habrá que rebasar las visión minimalista de ella, de tal manera que se considere que el: Enfoque de derechos humanos implica por un lado el reconocimiento de que el gobierno tiene al menos que cumplir con determinadas obligaciones, las cuales están contenidas en los estándares de derechos humanos y que lo obligan a incorporar en sus políticas algunos elementos institucionales, los cuales no se reducen al acceso, sino que implican calidad, aceptabilidad y disponibilidad. De igual manera, supone establecer, los principios de aplicación como, el contenido esencial del derecho, progresividad, no regresión y máximo uso de recursos disponibles.

El enfoque es una herramienta que debe buscar que la ciudadanía tenga poder para disfrutar sus derechos, lo cual supone que los conozcan, los ejerzan y existan los mecanismos para su exigibilidad y justiciabilidad.

Pero las buenas intenciones deben ir acompañadas de un conjunto de herramientas que nos permita mirar la realidad de una manera más crítica pero a la vez esperanzadora, ya que si existen otras formas de vivir pero es necesario, que cada uno de los actores que participan en el desarrollo se comprometan con esta propuesta.

Bibliografía.

Abramovich Víctor y Courtis Christian. (2001) "Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales." En Carbonell Miguel *et al* (comp.), Derechos sociales y derechos de las minorías, 2ª ed., Porrúa, , p.153

Abramovich, Víctor (2006) "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo" en Revista de la CEPAL, núm. 88, abril.

Berrios, Pilar. (2016). Límites en el diseño de políticas públicas para la incorporación del enfoque de derechos humanos. Los programas nacionales de derechos humanos en México. En Berrios, Pilar y Aguilar, Carlos (Ed). Derechos y políticas públicas. Desafíos políticos e institucionales en México. (pp. 49-93) UAM y Juan Pablos Editor.

CAM (2002). Lo cívico en lo público. Fundación Ford y CAM.

CIDH-OEA (2018). Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191

CDHDF (2011). Adriana Ortega Ortiz, Sandra Serrano, Regina Larrea Maccise y Juan Carlos Arjona Estévez Herramientas para una comprensión amplia de la igualdad sustancial y la no discriminación

Cunill Grau, Nuria. (2010), Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 46, febrero, 2010, pp. 41-72 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela

Fleury, Sonia. (2021). Derechos sociales: difíciles de construir, fáciles de destruir. Salud Colectiva.

Giménez Mercado, Claudia y Xavier Valente Adarme. (2010). "El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes". Cuadernos del Cendes. CDC v.27 (n.74). http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082010000200004.

ONU (1986). Declaración del Derecho al Desarrollo, disponible en: https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/righttodevelopment.aspx, consultado el 13 de enero del 2021.

ONU (1993). Declaración y Programa de Acción de Viena.

González, José (2008). El tema de los indicadores en las políticas públicas de derechos humanos-propuestas para su conceptualización y abordaje. En: Aportes Andinos No.21. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Programa Andino de Derechos Humanos, mayo 2008. 10 p.

Sánchez, Manuel (2011). "Enfoque de Derechos Humanos en el Desarrollo: aspectos teóricos y metodológicos", en Revista de Fomento Social, enero - marzo 2011 - número 261 - volumen 66, 39-72.

Sandoval Vásquez, Alexis Fco. (2011). "Derechos Humanos y políticas públicas". Reflexiones, vol. 90 (2):101-114. http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72922586007

Serrano, Sandra y Daniel Vázquez (2013). Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

UNAM-IIJ (s/f). Pérez Portilla, Karla. Más allá de la igualdad formal: dignidad humana y combate a la desventaja

Vázquez, D., y Domitille, L. (2011). "Políticas Públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción"; en Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos. Conectas Derechos Humanos, Sao Paulo, Brasil.

El sistema de cuidados y el enfoque de derechos en la oferta programática en el gobierno federal y la Ciudad de México

Ángel Mundo López
Carlos Ricardo Aguilar Astorga

El sistema de cuidados y el enfoque de derechos en la oferta programática en el gobierno federal y la Ciudad de México

Ángel Mundo López[1]
Carlos Ricardo Aguilar Astorga[2]

En su texto de 1951, Lasswell establecía que uno de los objetivos de las políticas públicas debía ser poner todo el énfasis "en el desarrollo del conocimiento que permita la realización más completa de la dignidad humana" (en Aguilar, 2000: 93), lo que al traducirlo a nuestra época podría ser garantizar los derechos de todas las personas.

Actualmente, es común planificar la acción de las políticas tomando como referencia los estándares de los diversos convenios y tratados internacionales que establecen umbrales mínimos para afirmar que un derecho está siendo garantizado.

En este sentido, México tiene una larga tradición de apego a un marco normativo internacional cuya instrumentación ha quedado a la zaga. Sin embargo, el reconocimiento y la adopción de dichos estándares

[1] Profesor – investigador adscrito al Departamento de Política y Cultura de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco. amundo@correo.xoc.uam.mx

[2] Profesor – investigador adscrito al Departamento de Procesos Sociales de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Lerma. c.aguilar@correo.ler.uam.mx

no es una cosa menor, pues, representan compromisos que las autoridades están obligadas a cumplir. Es por ello que, en el año 2011, se impulsó una reforma constitucional que elevó a rango supremo la garantía de los derechos por parte del Estado mexicano.

No obstante, previo a este proceso, en el nivel subnacional se habían presentado algunos avances que colocaban a la reforma de marras en un plano ratificatorio más que impulsor, pues, en la ahora Ciudad de México (antes Distrito Federal -DF-), se había legislado, por lo menos en el plano social, para que en esta entidad se pudieran hacer válidos los derechos económicos, sociales y culturales de sus habitantes (Canto, 2021).

Continuando con esta línea, en el año 2017 se promulgó la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) que, entre otras características, asume un sentido garantista (Art. 4). La Carta Magna capitalina estableció una serie de procesos tanto normativos como administrativos que obligan a los tres ámbitos de gobierno a realizar una serie de acciones que permitan, en un lapso razonable, alcanzar dichos postulados.

Uno de esos procesos es la promulgación de un Plan General de Desarrollo (PGD) con una perspectiva transexenal, en el que las autoridades presentes y futuras establezcan acciones que permitan alcanzar los objetivos planteados en dicho documento, teniendo como base, sobra decirlo, el cumplimiento de los derechos humanos.

La CPCM establecía dentro del proceso de transición la creación de un organismo, el Instituto de Planeación Prospectiva y Democrática, encargado de elaborar el borrador del PGD, que debe ser sujeto a discusión pública. Originalmente se estableció un plazo de seis meses para que, al término, se pudiera aprobar y comenzaran a instrumentarse las acciones conducentes, no obstante, la pandemia ocasionada por la COVID-19, así como otras circunstancias de tipo político, ocasionaron un rezago en el cumplimiento de los plazos establecidos, por lo que fue hasta noviembre de 2021 que se dio a conocer el borrador del PGD, aunque su discusión volvió a aplazarse.

Pese a ello, el borrador (cuyo nombre oficial es Proyecto del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México 2020-2040 -IPDP, 2021-)

esboza concepciones, estrategias y objetivos de los actores encargados de elaborar el Plan de marras. Desde este horizonte se puede realizar un acercamiento a la forma como entienden los derechos, así como las estrategias necesarias para garantizarlos. Por ello, en este trabajo analizaremos la propuesta en materia de planificación que el borrador encamina para el cumplimiento de los DESC (esto a sabiendas de que el PGD debe contemplar procesos de planificación y programación, no sólo en materia social, sino en una perspectiva más amplia que incluye a la economía, a la seguridad, lo ambiental, lo urbano, etc.).

De manera ilustrativa es necesario resaltar que la primera estrategia y eje de transformación denominada Ciudad Igualitaria y de Derechos, Educadora y de Bienestar, integra una serie de objetivos metas e indicadores; el primero de ellos alude a la creación de un Sistema Universal de Cuidados y Bienestar (IPDP, 2021: 39); no obstante, las líneas de acción propuestas plantean un esquema que lejos de descargar a las familias de las obligaciones vinculadas a las tareas de cuidado, resultan ser fuertemente familiarizantes y, aunque al gobierno no se le exime de participar en la conformación de un entramado institucional que coadyuve en la provisión de este tipo de servicios, parece ser que serán las familias quienes en mayor medida asuman la responsabilidades de cuidar, proteger y alimentar a personas adultas mayores, infantes o personas con discapacidad. Cabe aclarar que también se analizará la propuesta del Gobierno Federal, dada la afinidad política que existen en ambos niveles de gobierno en la actualidad.

La estrategia de análisis que guiará el presente trabajo se vincula con la propuesta de Gosta Esping-Andersen en sus análisis sobre los distintos tipos de estados de Bienestar. Este análisis tienen como una de sus premisas fundamentales los procesos de desmercantilización, es decir, la forma en la que los ciudadanos tienen acceso a los satisfactores, no obstante, a decir de Adelantado y Gomá, la limitación que presenta este tipo de análisis es que "un esquema simple de mercantilización-desmercantilización, lleva a pensar en un Estado «bueno», que desmercantiliza a los ciudadanos para compensar los efectos perversos de un mercado capitalista «malo»; y oscurece una realidad en la que Estado y mercado no son las únicas esferas relevantes de la Estructura social" (2000: 25).

Debido a esto, el análisis se centrará en la relación entre la política social, específicamente lo relacionado con el ámbito de los cuidados, y la estructura social, es decir, las esferas que integran un régimen de bienestar: estatal, mercantil, familiar y relacional, pues los procesos no sólo se circunscriben a una lógica de provisión por parte del mercado y fuera de él, sino que en estos procesos se pueden afectar a las otras esferas, dado que un proceso desmercantilizador puede terminar relegando en la familia o en el tercer sector (esfera relacional), la entrega de los satisfactores, lo que lejos de garantizar derechos, termina vulnerando aún más el bienestar de las personas, ensanchando de esta manera las brechas de desigualdad.

1.- Un poco de historia

La sociedad de la Ciudad de México, desde la segunda década del siglo XX, fue conculcada de sus derechos político-electorales, pues, aunque sus ciudadanos podían participar en la elección de diputados, senadores y presidente de la República, no sucedía lo mismo con los cargos de la persona encargada de conducir el destino de este espacio geográfico, además de que tampoco se contaba con un órgano legislativo propio, sino que, de forma supletoria, el Congreso Federal asumía dichas funciones.

Al ser el lugar en el que se asientan los tres poderes de la Unión, se consideraba que esto ocasionaría un entorpecimiento por el ejercicio de una doble autoridad, lo que demostraba la "inoperatividad de la organización municipal en el Distrito Federal" -D.F.- (Álvarez, 2002: 73). Por tal motivo se tomó la decisión de que el Presidente en funciones sería el encargado de nombrar a la persona que garantizaría la gobernabilidad en el D.F..

El Regente, que era como se conocía a esta figura, tenía la potestad de nombrar, a su vez, a cada uno de los delegados en las 16 demarcaciones en las que se dividía el territorio de la Ciudad de México (Álvarez, 2002).

Este tipo de ordenamiento político resultó funcional durante algunas décadas, no obstante, dicho orden comenzó a resquebrajarse en 1968 con el movimiento estudiantil, en donde las acciones de represión

contra los estudiantes a lo largo de todos los meses que duró la protesta tuvieron como uno de sus principales protagonistas a los cuerpos policíacos de la Ciudad, el entonces denominado Cuerpo de Granaderos bajo el mando del Regente del DF.[3]

El siguiente episodio que contribuyó a minar el orden político imperante fue el sismo de 1985, que afectó severamente la infraestructura capitalina arrastrando a su paso la pérdida de miles de vidas. La respuesta de las autoridades ante dicha tragedia fue, por decirlo de manera eufemística, retardada e insuficiente, por no decir inexistente. Fue ahí cuando la ciudadanía adquirió un fuerte protagonismo, al suplir la ausencia de las respuestas gubernamentales, con un entusiasmo que evitó que la tragedia adquiriera todavía mayores proporciones (Canto, 2021).

Las elecciones del año 1988, con el cuestionado triunfo del hasta entonces partido hegemónico (el PRI), es otro de los factores que se unió en el cóctel que terminó socavando la "legitimidad" del arreglo institucional, pues a partir de ese momento, la sociedad civil, en alianza con las expresiones políticas de oposición impulsaron la reforma del sistema político-electoral (Woldenberg, Salazar y Becerra, 2000).

Si bien Aguilar (2004) manifiesta que la lucha por la democratización en México, iniciada en la década de los años 70, se tradujo en una democratización a la mexicana, con un predominante enfoque electoral, dejando de lado, por ejemplo, los procesos de la elaboración de las políticas, no podemos restar importancia a esa lucha, pues la exigencia por instaurar un sistema comicial legítimo, equitativo y funcional (que terminó siendo encarnado en el Instituto Federal Electoral -IFE, actualmente, Instituto Nacional Electoral, INE-), junto con un conjunto más amplio de instituciones (Woldenberg, Salazar y Becerra, 2000), trajo consigo otra serie de cambios en la vida política nacional.

Es así que, en un proceso paulatino pero constante, la soberanía de la sociedad capitalina se fue restituyendo. Primero con la instauración de un cuerpo colegiado, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, órgano encargado de emitir reglamentos para el ordenamiento

[3] Aunque Claudia Sheinbaum, Jefa de Gobierno en el período 2018-2024, declaró la supresión de dicha corporación, aunque en realidad se trata de un cambio nominal.

administrativo en la entidad (Canto, 2021). Posteriormente, ese mismo cuerpo se convirtió en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), que era lo más parecido a un congreso local, pero con algunas limitaciones (como la posibilidad de determinar el margen de deuda pública de la ciudad). La ALDF ahora sí contaba con atribuciones para legislar sobre diversas materias en la ciudad.

Adicionalmente, con la creación de la ALDF, se aprobó la posibilidad de elegir en 1997 al Jefe de Gobierno del D.F., quien vendría a suplir la figura del Regente. La primera administración democráticamente electa en la Ciudad, tuvo una vigencia de sólo tres años (1997-2000). Durante su gestión se estableció la facultad de nombrar por última vez a los 16 delegados, ya que, a partir del año 2000, tanto la jefatura de gobierno como las 16 delegaciones serían electas por la ciudadanía, el primero por un período de seis años, tres para el caso de los segundos (Álvarez, 2002).

Estas reformas no se dieron en el vacío, es decir, venían acompañadas (o fueron el resultado) de una lucha que se libraba a nivel nacional, por lo que los frutos no se recogieron sólo en la capital de la República. Así, en 1997, el otrora partido hegemónico perdió por primera vez en más de seis décadas la mayoría en el Congreso de la Unión (Bizberg y Meyer, 2009).

Para el año 2000 se refrendaría el triunfo del PRD en la capital del país, no sólo en la jefatura de gobierno, sino en la mayoría de las posiciones en el Congreso y en las jefaturas delegacionales. A nivel nacional, el PRI perdió no sólo la presidencia de la República, sino, de nueva cuenta, la mayoría en el Congreso, así como en diversas gubernaturas y presidencias municipales, principalmente a manos del Partido Acción Nacional (quien ganaría nuevamente la presidencia en 2006).

No fue sino hasta el año 2012 cuando el PRI recuperaría la presidencia de la República. La agenda de esa administración era sumamente ambiciosa, y requerían de un fuerte apoyo en el Congreso para reformar la Constitución en los concerniente a los ámbitos energético, de telecomunicaciones, electoral, etc. Dado el reacomodo en el Congreso en ese año, el PRI impulsó formar una coalición que le permitiera impulsar esos cambios, lo que se tradujo en el denominado Pacto por México, en donde dicho partido negoció tanto con el PAN como con el PRD.

Pese a los adversos resultados que en otros ámbitos había comenzado a experimentar el PRD (de los que se hablará a continuación), aprovechó esta oportunidad para impulsar uno de sus proyectos: la promulgación de una Constitución en la capital del país (pues hasta ese momento, el máximo ordenamiento en la capital, después de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos era el Estatuto Orgánico del Distrito Federal).

De esta manera, se buscaba restarle injerencia a dos de los poderes a nivel federal sobre la capital, pues, pese a todos los avances conseguidos desde finales de los 90, se dependía de muchas decisiones en aquel nivel de gobierno, como por ejemplo, el nombramiento tanto del jefe de la Policía como del entonces Procurador de Justicia, así como del consabido tema en materia presupuestal o los topes de endeudamiento, entre algunos otros.

Es así que, en 2015, a la par de la elección federal de ese año, a nivel local se renovaría la ALDF y las jefaturas delegacionales, pero también se eligieron a los integrantes del Congreso Constituyente que sería el encargado de redactar la Carta Magna capitalina.

El 5 de febrero de 2017 se promulgó finalmente la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM), en donde se establecieron una serie de principios y valores que le dan a dicho ordenamiento un cariz garantista, es decir, el eje de toda acción de gobierno en la Ciudad deberá ser garantizar los derechos que cualquier persona, por el simple hecho de residir o transitar por el territorio que la Ciudad posee.

A la par, la propia CPCM estableció una serie de plazos que se vieron reflejados en una serie de artículos transitorios para que, a partir de 2018, la primera legislatura del Congreso de la Ciudad de México (que es el órgano legislativo que sustituyó a la ALDF), pudiera readecuar todo el marco normativo en apego a lo establecido en la Constitución capitalina.

Cabe una última precisión, el Pacto por México fue una alianza muy cuestionada, y comenzó a marcar la credibilidad del PRD como oposición, además, este partido, ya había comenzado a experimentar el éxodo de diversas figuras como prominentes líderes y varios de sus seguidores

conformaron un nuevo partido político: Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), quien, a la postre, en ese mismo 2018, ganaría la presidencia de la República y le arrebataría por primera vez en más de 20 años la jefatura de gobierno al PRD.

2.- No basta con desmercantilizar

Gosta Esping-Andersen, en su libro Los Tres Mundos el Estado del Bienestar (1993), así como en la ampliación de su planteamiento en el texto, Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales (2000), propone una tipología de análisis sobre la forma en la que las naciones estructuran la provisión de bienes y servicios para responder a las problemáticas de sus sociedades, sobre todo en materia social. Dicha tipología ha sido criticada por considerarla demasiado restrictiva (Barba, 2004: 11), al agrupar en sólo tres modelos la miríada de arreglos institucionales que a lo largo y ancho del planeta se han establecido en esta materia.

De la multicitada tipología tenemos los modelos liberal o residual, corporativo o conservador y el institucional o socialdemócrata, mismos que se describen brevemente a continuación.

En el modelo liberal o residual, se cuenta con una oferta gubernamental limitada, que busca que el mercado sea el principal proveedor de bienes y servicios. Se asume que la acción del Estado sólo se justifica si los ciudadanos no tienen la capacidad para satisfacer sus necesidades al haber quedado excluidas del ámbito mercantil (Barba, 2004: 11). En este caso, los pobres terminan siendo estigmatizados, pues el acceso a los beneficios se relaciona con una lógica de comprobación de medios (y más recientemente con el cumplimiento de condicionalidades), dado que "las garantías sociales se limitan típicamente a los «malos riesgos» o «riesgos inaceptables» (Esping-Andersen, 2000: 103-105).

El modelo conservador o corporativo se basa en una "segmentación de estatus y familiarismo [y] se hace más evidente en lo que se refiere al reparto de los riesgos (solidaridad) y al familiarismo [que] es una combinación de la protección social sesgada en favor del varón cabeza de

familia y el carácter central de la familia como dispensador de cuidados y, en última instancia responsable del bienestar de sus miembros". Un punto muy importante a resaltar en este modelo es la alta primacía que adquiere la familia, lo que ocasiona que "la asistencia social no se concede ni siquiera a los adultos si sus padres pueden mantenerlos" (Esping-Andersen, 2000: 111-113).

Finalmente, el modelo institucional o socialdemócrata, reconoce que los riesgos a los que se encuentran expuestos los ciudadanos no son una responsabilidad individual sino consecuencia de las fallas en la operación del mercado, y por ello, asume la responsabilidad de atender a todos desde una perspectiva solidaria. En palabras del autor danés, "además del universalismo, el estado del bienestar socialdemócrata está especialmente comprometido con una cobertura de riesgos global y unos niveles de subsidio generosos, así como con el igualitarismo" (Esping-Andersen, 2000: 107). En este caso, la sociedad en su conjunto adopta una postura de apoyo mutuo en donde, independientemente de los trayectos personales, se busca garantizar derechos sociales a todos sus miembros; es por eso que el Estado, a través de su aparato político-administrativo, se encarga de ofrecer una amplia oferta de bienes y servicios que son financiados por la vía impositiva y que se ofrecen sin ningún tipo de restricción.

Decíamos anteriormente que la tipología que acabamos de reseñar ha sido cuestionada por la imposibilidad que tiene de incluir una mayor variedad de arreglos institucionales. Una de las críticas proviene de José Adelantado y Ricard Gomá (2000), quienes aseguran que España, junto con Grecia y Portugal, conforman un tándem con características y peculiaridades propias que se integran en el denominado modelo latino mediterráneo, cuyas características son las siguientes:

Existe una centralidad en la seguridad social que es de tipo contributiva y administrada por instituciones del gobierno que se encuentran fragmentadas. Hay, además, modelos universales de salud y educación que son provistos por el gobierno, no obstante, el gasto per cápita es muy bajo (respecto de los países del continente europeo). También se encuentran presentes mecanismos clientelares de acceso a los bienes públicos en materia social que preservan prácticas de corte

patrimonial. Finalmente se presenta una polarización territorial con una región norte predominantemente industrializada y una región sur altamente rural (Adelantado y Gomá, 2000: 71 y 72).

Para el caso de Latinoamérica se podría decir lo mismo que argumentan Adelantado y Gomá, pues los tres modelos de Estado del bienestar son incapaces de dar cuenta de las peculiaridades de los países que integran la región. Por ejemplo, dice Barba que las instituciones de los regímenes de bienestar en el subcontinente expresaban "una concepción familiarista del bienestar social, pues preservaban una división familiar del trabajo (*breadwinner system)* que confería a los hombres adultos el papel de proveedores y portadores de derechos para el resto de la familia a través del empleo formal y a las mujeres la responsabilidad de transferir servicios de bienestar para los demás miembros del hogar" (2004: 18).

Además, la aparición de los arreglos institucionales del régimen de bienestar latinoamericano fue acompañada de los esfuerzos industrializadores iniciados en la primera mitad del siglo XX, y que perduraron hasta finales de la década de los setenta. Las variaciones existentes en cada país latinoamericano han sido agrupadas en los siguientes modelos:

Regímenes universalistas del Cono Sur, que promovieron un crecimiento del empleo en algunos sectores como los servicios financieros y sociales, pero que demandaban trabajo calificado, lo que generó amplias franjas de desempleo urbano. También se encuentran los regímenes duales, en donde también se presentó un crecimiento del empleo en los sectores previamente mencionados, pero con el ascenso de un empleo poco calificado (aquí se incluyen países como México y Venezuela). Finalmente, tenemos los regímenes excluyentes, entre los que se pueden mencionar a Bolivia y los del triángulo norte en Centroamérica, cuya característica principal se encuentra en el auge de sectores de la economía que requieren trabajo poco calificado (Barba, 2004: 20-21).[4]

Ahora bien, Adelantado y Gomá, amplían la perspectiva de análisis de

[4] Fleury y Molina (2000), siguen a Mesa-Lago en su clasificación que agrupa a los países en pioneros, intermedios y tardíos.

Esping-Andersen, quien se concentra en los procesos de desmercantilización, es decir, "las posibilidades de subsistencia que los Estados del Bienestar permiten a los ciudadanos como un asunto de derecho social" (2000: 25). Es decir, que el acceso a los satisfactores, ya se trate de bienes o servicios no se debe circunscribir a su compra o contratación a través del mercado, a sabiendas de las dificultades que existen para grandes sectores de la población para acceder a ellos por esta vía.

En este sentido se debe considerar que las acciones en materia de política social no son llevadas a cabo sólo por el mercado o por el Estado, pues también reciben los estímulos de otras "instituciones sociales, desde las productivas a las culturales, las económicas en sentido lato, científicas y tecnológicas, de privado social, etc." (Herrera y Castón, 2003: 32).

Considerando esta perspectiva, Adelantado y Gomá se concentran en estudiar la forma en la que se interrelacionan e influyen, unas a otras, las cuatro esferas de todo régimen de bienestar, es decir, el Estado, el mercado, la familia y el tercer sector. En este punto cabe hacer una precisión: la política social representa una estrategia que no persigue, únicamente la disminución de las carencias, limitaciones o privaciones de los ciudadanos, pues, siguiendo a Montagut, los efectos de la política social pueden consolidar o incluso potenciar las brechas de desigualdad, pudiendo "reforzar la posición de los más privilegiados, o bien puede trasladar recursos de las personas activas a las que están fuera del mercado laboral en el interior de un mismo grupo de ingresos" (2008: 20).

Dadas estas interrelaciones, cada esfera cuenta con principios de comportamiento por parte de sus integrantes que conducen a superar la unívoca mirada de la economía clásica, en donde los seres humanos sólo buscan el intercambio de bienes (mercantilizar), por lo que se deben considerar, además, las acciones de reciprocidad, redistribución y producción de uso (o administración doméstica); algo que, por otro lado, ya había sido resaltado por Polanyi (2017) desde el inicio de la segunda mitad del siglo XX.

En el cuadro 1 se puede observar la relación que guarda cada esfera y su respectivo principio de comportamiento con las demás.

Cuadro 1
Estructura social y principios de comportamiento económico

Principio de comportamiento	Modelo institucional	Esferas	Procedimientos
Reciprocidad	Simetría	Relacional	Comunitarizar/ descomunitarizar
Redistribución	Centralización	Estatal	Estatalizar/ desestatalizar
Administración doméstica. Producción para uso (oikonomia).	Autarquía	Doméstico-familiar	Familiarizar/ desfamiliarizar
Intercambio	Mercado	Mercantil	Mercantilizar/ desmercantilizar

Fuente: adaptación propia con base en Adelantado y Gomá (2000: 31 y 52).

En el cuadro podemos ver que en la esfera mercantil nos encontramos con el ámbito por antonomasia de los intercambios que se regulan en función de la ley de la oferta y la demanda. Por otro lado, la esfera relacional se desarrolla con base en "acciones sociales supraindividuales que canalizan intereses y necesidades (no sólo materiales) de las personas, mediante distintos grupos sociales distribuidos en asociaciones formales, y en grupos comunitarios informales" (Adelantado y Gomá, 2000: 35).

La esfera estatal, como su nombre lo indica, es el espacio que corresponde al aparato político-administrativo de los Estados-nación; en este caso, se dice que la actuación de esta esfera "es central en la organización de la desigualdad social, y su contribución es fundamental en el conflicto redistributivo" (Adelantado y Gomá, 2000: 36). Por último, tenemos la esfera doméstico familiar, que es la que provee los servicios que se prestan en el núcleo familiar, es decir, los servicios asociados con el trabajo reproductivo o de cuidados.

Vemos así que la relación entre las cuatro esferas puede traer un número mayor de procesos que el que se presenta en la dualidad mercantilizar/desmercantilizar (véase por ejemplo la columna de la derecha del mismo Cuadro 1).

Pongamos un ejemplo: con la finalidad de promover la incorporación de las mujeres al ámbito laboral se busca que se provean servicios de

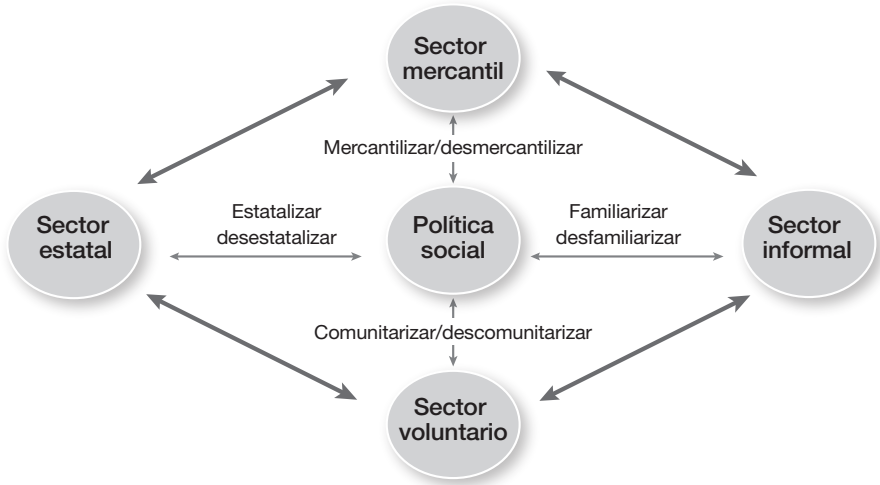
cuidados para los infantes, y esto puede suceder recurriendo al mercado (en caso de encontrar una oferta adecuada además de contar con un poder adquisitivo adecuado por parte del demandante del servicio), esto implicaría un proceso de mercantilización. En caso de no contar con los recursos ni con una oferta privada adecuada, se podría buscar que el Estado comenzara a prestar dichos servicios, con lo cual se estaría llevando a cabo un proceso de estatización. Otra opción sería acceder a este tipo de servicios por medio del establecimiento de arreglos entre diversas familias que experimentaran una situación similar, realizando una programación que permitiera alternar la responsabilidad, o bien, encargando a algunas de ellas el cuidado de los infantes a cambio de otro tipo de acciones por parte de las demás, con lo cual estaríamos en presencia de un proceso comunitarizador (a la vez que desfamiliarizador, desmercantilizador y desestatalizador).

Como se puede observar en la imagen 1, son múltiples los acuerdos y las relaciones, así como las magnitudes de los impactos que se hacen presentes en cada una de las esferas de la estructura social, más allá de los meros procesos desmercantilizadores, no obstante, sólo cuando el Estado asume un fuerte compromiso con sus ciudadanos y ofrece una oferta de bienes y servicios de calidad, para cubrir la mayor parte de las necesidades, es que podríamos estar en presencia de un Estado que garantiza derechos.

Al respecto, dice Pautassi que

> [E]l enfoque de derechos humanos es una metodología de corte transversal que [...] combina necesariamente múltiples instancias (Abramovich y Pautassi, 2009). Por un lado, abarca la esfera pública de responsabilidad estatal, que ha cobrado una enorme notoriedad en el momento pandémico, ya que resultó necesario delimitar la responsabilidad pública (Estado) de la privada (familias), de los mercados y la responsabilidad de las organizaciones sociales y comunitarias (OSC). Estas cuatro esferas, que conforman el "diamante del bienestar" (Evers et. Al, 1994) o del cuidado (Razavi, 2007) es donde opera el enfoque de derechos (Véase en este mismo volumen).

Imagen 1
División social del bienestar y procedimientos básicos de la política social



Fuente: Adelantado y Gomá (2000: 52).

Cabe hacer una precisión más:

Al hablar de una política social con enfoque de derechos se confrontan las posiciones entre una oferta universal y una focalizada; sin embargo, habrá que recordar que, como lo dicen Barba, *et al*.: "el universalismo no rechaza *per se* las acciones selectivas cuando aseguran el acceso y uso de los servicios sociales a quienes son difíciles de alcanzar por los sistemas universales, pero se enfatiza que las acciones selectivas que brindan servicios específicos para los pobres deben hacerlo sin recurrir a la prueba de medios y buscando estándares al menos de la misma calidad que los ofrecidos al resto de la ciudadanía" (En Huesca y Sandoval, 2020: 136).

Por otro lado, además de la universalidad, el enfoque de derechos incorpora los principios de interdependencia, indivisibilidad y progresividad, además de los mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad (consúltese el capítulo de Berrios y Zapata en este mismo libro).

3.- Los sistemas de cuidados

De acuerdo con la CEPAL, "el cuidado es una función social que involucra a personas destinatarias y que debería entenderse como un derecho, específicamente a cuidar, a ser cuidado, a no cuidar y autocuidarse. Quien cuida asume responsabilidades hacia la otra persona y realiza diferentes tipos de esfuerzos físicos, mentales y emocionales" (2021: 198).

En este sentido, los servicios de cuidados, desde una perspectiva de derechos, deben acercarse a lo que plantea Montagut: que "la ciudadanía debería ser entendida no sólo como los deberes y derechos del dominio privado en la actividad económica y del público en política democrática, sino también en la esfera familiar, en sus relaciones y en el reparto de sus tareas y cuidados" (2008: 43). Es decir, incluso las labores u obligaciones del *oikos* deben ser discutidas y repartidas socialmente, y no sólo de forma individual o familiar.

Ahora bien, aunque poco a poco se ha venido impulsando una agenda que busca modificar las profundas desigualdades que existen en la sociedad, persisten ciertas costumbres que son difíciles de cambiar, como la que le asigna un papel preponderante a las mujeres en la provisión de los cuidados o servicios reproductivos, y no sólo en su propia familia, también en otros espacios, al considerar que el varón debe asumir el rol de trabajador/proveedor en actividades "propias de su sexo" para salir a ganar el sustento, mientras que las mujeres, desde esta perspectiva, deben dedicarse exclusivamente a las funciones que se asignan en los hogares.

Por ende, hablar de cuidados en el caso latinoamericano automáticamente nos remite a un proceso familiarizante. En los países de América Latina (así como en los países del sur de Europa que fueron revisados anteriormente), son las familias las que predominantemente deben dar solución a las problemáticas que se enfrentan para atender a niños, adultos mayores y personas con discapacidad.

Prueba de ello es lo que sucedía en el 2014 en México, en donde…

> De los más de 33 millones de hogares que existen [...] el 72% brinda cuidado a alguno de sus integrantes, ya sea porque requieren los cuidados propios de su edad o porque requieren cuidados especiales. Del total de hogares que brindaron cuidado a alguno de sus integrantes 14.3% otorgó cuidado a personas de 60 o más años, y 11.6% otorgaron cuidados especiales por enfermedad crónica, temporal o discapacidad de algún integrante del hogar (con datos de ENUT, 2014 citado en CONEVAL, s/f).

De acuerdo con las cifras anteriores, en más de 20 millones de hogares se requería, por lo menos, de un servicio de cuidados para los distintos grupos poblacionales que así lo necesitan; sin embargo, tanto la oferta privada como la pública resultan ser muy limitadas. Veamos algunas cifras:

De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), hasta el año 2017 se contaba con 50,847 estancias infantiles, de las cuales, el 17 % es oferta privada (2019: 8). Estas estancias alcanzaban una cobertura de 1,307,540 beneficiarios a nivel nacional. Si comparamos esa cifra con el total de menores de cinco años contabilizados en el año 2020 (véase cuadro 2) y que, potencialmente podrían requerir de este tipo de servicios, apenas se habría cubierto a poco más del 12.6 %.

Por otro lado, de acuerdo con el mismo CONEVAL, para el año 2017, sólo el 16.3 % de la población menor de 6 años que era cuidada recibía este servicio en una guardería o estancia, mientras que el resto era una persona quien lo hacía. Es decir que, aunque existe una oferta pública que supera con creces a la privada, no podemos hablar de un proceso desmercantilizador sino preponderantemente familiarizador.

Las estancias infantiles, por otro lado, entre las externalidades positivas que presentan, más allá de proveer cuidado, alimentación, socialización y educación a los menores, beneficia considerablemente a las mujeres, pues, en ese mismo 2017, el 98.5 % de los beneficiarios de los programas de estancias infantiles eran mujeres (CONEVAL, 2019). Por otro lado, de acuerdo con la ENUT 2019, en promedio, las mujeres dedican 9.7 horas semanales al trabajo no remunerado (buena parte de ellas dedicadas a los servicios de cuidados), mientras que los hombres destinan un tercio menos de ese tiempo (sólo 6.4 horas) (2019: 27).

Las estancias infantiles, por tanto, representan uno de los servicios que más ayuda a desfamiliarizar los cuidados, no obstante, como veíamos anteriormente, la oferta resulta ser muy limitada, por lo que, si no existe una adecuada provisión de servicios por parte del Estado, se seguirá impidiendo la potencial trayectoria laboral y la capacidad de generar ingresos, presente y futura de las mujeres (algo que ha sido catalogado como el impuesto a la maternidad -CEPAL, 2021: 201-).

Cuadro 2

Grupos poblacionales que potencialmente requieren de servicios de cuidados

Entidad/ condición	Adultos mayores de 60 años	Personas con discapacidad	Menores de cinco años	Menores de 18 años
Nacional	15,142,976	6,179,890	10,320,751	38,521,344
Ciudad de México	1,491,619	493,589	489,530	2,043,207

Fuente: elaboración propia con base en INEGI, 2020.

Ahora bien, la situación se torna más complicada si el análisis se expande a los otros sectores que requieren ese tipo de servicios; por poner un ejemplo: a nivel nacional, el Gobierno Federal reconoce tener sólo seis albergues para adultos mayores (Gobierno de México, 2022); en tanto que no se cuenta con ninguno para las personas con discapacidad. La presidencia, en su página de internet afirma contar con 21 centros de rehabilitación a nivel nacional (ni siquiera uno por cada entidad federativa), pero ninguno de ellos pareciera dedicarse a proveer servicios de residencia o de cuidados, sino que se enfocan en proporcionar servicios de rehabilitación (y posiblemente orientación y canalización) (Gobierno de México, 2022a).

Con estas cifras podemos comprobar que en nuestro país, siguen siendo las familias las que tienen que encontrar la solución en la provisión de los cuidados, y pese a los beneficios que estos servicios reportan[5] (desde una perspectiva desfamiliarizante), en los últimos años en México se han tomado medidas que lejos de ampliar la oferta existente la van reduciendo,

[5] Algunos de los beneficios reconocidos, por ejemplo, en el caso de las estancias infantiles son: mejoras en su nivel de nutrición, en su desarrollo físico y mental y en el desarrollo del aprendizaje, por mencionar algunos ejemplos (Para una mayor comprensión, véase los capítulos I y II de Martínez y Soto, 2012).

pues, por poner un ejemplo, amparada en una lucha contra la corrupción, la administración Federal 2018-2024, terminó suprimiendo el programa de estancias infantiles subrogadas del IMSS, aunque en ningún momento comprobó los hechos de corrupción (Roldán, 2022). Por otro lado, no son pocas las ocasiones en que desde la máxima Magistratura nacional se llama a refamiliarizar los cuidados (como cuando se propone que sean los abuelos los que cuiden a los nietos -Reporte Índigo, 2019-), reforzando muchas veces los estereotipos y roles de género (Animal Político, 2020).

4.- Los servicios de cuidados en la oferta programática del gobierno federal y dela Ciudad de México

La llegada de un gobierno de izquierda a la presidencia de la República en el año 2018 generó la esperanza de que las políticas darían un giro en el que se eliminaría su carácter residual y compensatorio, como el que imperaría en un modelo de Estado del bienestar residual, para finalmente incorporar un modelo de ciudadanía universal.

Uno de los cambios se materializó con la supresión del principal programa de lucha contra la pobreza puesto en práctica desde finales del siglo pasado (Progresa-Oportunidades-Prospera -POP-), y aunque la pobreza permaneció prácticamente en los mismos niveles que cuando el programa se comenzó a instrumentar, no se pueden obviar algunos de los resultados obtenidos, como la elevación del promedio de escolaridad (que en el caso de las mujeres tuvo un mejor desempeño que en el caso de los varones), o también en aspectos como la salud (con un incremento en la altura, peso al nacer y desarrollo cognitivo, por mencionar sólo un par de ejemplos, o en la alimentación (con un incremento en la cantidad y diversidad de las comidas), entre otros aspectos que, no obstante, no fue homogéneo (Rodríguez, 2019: 83).

Tras la eliminación del POP se dio paso a la creación de múltiples programas de transferencias económicas, como la Pensión Para el Bienestar de Personas Adultas Mayores (destinadas a los mayores de 65 años), las Becas para el Bienestar Benito Juárez (dirigidas a los estudiantes de nivel medio superior) o las Becas Jóvenes Escribiendo el Futuro (para los que estudian la educación superior). Pero si bien en el caso del primer

programa se puede considerar algo cercano a la instauración de un programa de ingreso mínimo ciudadano (ya que no se encuentra sujeto ni a una comprobación de medios ni al cumplimiento de algún tipo de condicionalidad), no se puede decir lo mismo del resto de los programas, pues, para formar parte de la población objetivo, es necesario mantener el estatus de estudiante en los planteles públicos, es decir, de una u otra manera se conservan las condicionalidades.

Ahora bien, en el caso de los servicios de cuidados, los documentos normativos del Gobierno Federal, en este caso, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, no menciona una sola vez el tema de los cuidados; éstos sólo se hacen presentes en el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024, en el apartado Derecho al Cuidado: Un Derecho Social en Construcción, en él se reconoce que "es imperante que el Gobierno de México impulse la coordinación e implementación de un sistema de cuidados para contribuir al bienestar de este grupo de la población" (2020: 39). Más adelante argumenta que no sólo será importante otorgar una pensión a la población más vulnerable, sino que se debe promover "el acceso a servicios de cuidados" (2020: 42), además de que se debe contar con una "infraestructura adecuada [y] el personal capacitado para atender a la población que necesite de dichos servicios" (2020: 50).[6]

Para fortalecer la propuesta, se plantea el Objetivo Prioritario 1, que incluye la Estrategia Prioritaria 1.1, la cual cuenta con tres acciones puntuales:

> 1.1.1. Implementar servicios de cuidados para niñas y niños, personas con discapacidad y personas adultas mayores.
>
> 1.1.2. Contribuir a la coordinación e implementación de un Sistema Nacional de Cuidados a partir de los servicios de cuidados del sector.
>
> 1.1.3. Asegurar el servicio de cuidados para niñas y niños de la primera infancia con y sin discapacidad, con enfoque de derechos humanos y diferenciado, de las madres, padres solos o tutores que están en busca de un empleo, estudian o trabajan (2020: 63).

[6] Dice Vincenç Navarro para el caso de España, "el escaso desarrollo de los servicios públicos del Estado del Bienestar, sanidad, servicios sociales, vivienda social, servicios que la mentalidad machista de la cultura económica ve como mero consumo, cuando son en realidad una enorme y beneficiosa inversión, pues crean empleo" (2013).

En total, el Programa Sectorial menciona 13 veces la palabra cuidados en el sentido que se da en este trabajo, siete de ellas como parte de una descripción de la situación problemática, dos más en sentido orientativo, y 5 como parte de los objetivos, metas e indicadores. Esto podría representar un botón de muestra del compromiso del gobierno en el tema; no obstante, es necesario aclarar que a más de la mitad de la presente administración, sigue sin establecerse ninguna acción conducente para dar cumplimiento a los objetivos plasmados en ese Programa; además, si estos dichos los comparamos con las cifras del cuadro 3, vemos que la actual oferta por parte del gobierno nacional resulta, además de limitada, superada por la oferta privada, lo que termina reforzando las tendencias familiarizantes y mercantilizantes a nivel federal.

Cuadro 3
Centros de provisión de cuidados en México

Centro	Privado	Público
Asilos y residencias para el cuidado de ancianos.	876	210
Centro para atención y cuidado diurno de ancianos y personas con discapacidad.	254	960
Guarderías.	6,699	3,874
Residencias con cuidados de personal de enfermería a enfermos convalecientes, en rehabilitación, incurables y terminales.	194	59
Residencias para el cuidado de personas con problemas de trastorno mental y adicción.	646	69
Total.	8,699	5,172
	13,841	

Fuente: elaboración propia con base en INEGI, 2021.

Pasemos ahora a la Ciudad de México.

Por primera vez desde 1997, la Ciudad se encuentra en una situación en la que tanto el gobierno subnacional como el nacional pertenecen al mismo partido político. Esta situación auguraba un escenario de mayores ventajas para la población de la entidad; no obstante, la expropiación por parte del Gobierno Federal de la principal bandera programática (la

Pensión para Adultos Mayores de 68 Años), vino a desdibujar gran parte de los compromisos y acciones enarboladas durante varios años en la capital del país.

Pese a ello, la entrada en vigor de la CPCM, con su carácter garantista, abrió la posibilidad de instaurar una política social que atendiera las problemáticas de la población desde un enfoque de derechos humanos, aunque con complejidades y complicaciones.[7] Es necesario mencionar que la oferta programática del gobierno se ha recargado en los Puntos de Innovación, Arte, Educación y Saberes (Pilares), o bien en la modificación del enfoque de otros programas, como la sustitución del programa Niño Talento (que tenía un carácter condicionado y presuntamente meritocrático, y que iba "en contra del principio de universalidad" -véase al respecto -Mundo, 2010: 17-) por la actual estrategia denominada Aprende y Crea Diferente, esto por mencionar sólo dos casos.

Ahora bien, por lo que corresponde al caso de los sistemas de cuidados, esta es una premisa que se encuentra en el propio cuerpo constitucional de la Ciudad de México, pues, el artículo 9, sección B, estipula que

> Toda persona tiene derecho al cuidado que sustente su vida y le otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida. Las autoridades, establecerán un sistema de cuidados que preste servicios públicos universales, accesibles, pertinentes, suficientes y de calidad y desarrolle políticas públicas. El sistema atenderá de manera prioritaria a las personas en situación de dependencia por enfermedad, discapacidad, ciclo vital, especialmente la infancia y la vejez y a quienes, de manera no remunerada, están a cargo de su cuidado.

Dice al respecto Canto, que se debe otorgar prioridad a las personas que padecen enfermedad o dependencia, como la vejez o la niñez. En este caso, la misma CPCM tiene asignado un sistema específico para cada

[7] Dice al respecto Manuel Canto que "El de derechos humanos es el enfoque más consistente a lo largo del texto constitucional, si bien hay vacíos para alcanzar su desdoblamiento en las políticas sociales. Por ejemplo, el asunto de la progresividad y los criterios para darle dinámica concreta, o sobre lo que ocurrirá en el caso de las decisiones o programas de gobierno que resulten regresivos son todos temas que deben incorporarse en la legislación, la cual no estará exenta de complejidad…" (2021: 113).

grupo vulnerable, por lo que queda pendiente determinar la relación "y diferenciación con el [sistema] de cuidados, salvo que por tal se entienda más bien un enfoque tendiente a desfamiliarizar estos cuidados, más con un carácter normativo que operativo" (2021:117).

Decíamos anteriormente que corresponde al Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, formular y dar seguimiento al Programa General de Desarrollo. Actualmente ya se cuenta con un borrador que delinea los objetivos que se deben perseguir para dar cumplimiento a la garantía de derechos en la Ciudad. Veamos lo que corresponde a los servicios de cuidado y si, como dice Canto, se acerca a una desfamiliarización, aunque sólo sea en un sentido normativo.

El Proyecto del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México 2020-2040, en su Eje 1 Ciudad Igualitaria y de Derechos, Educadora y de Bienestar, incorpora el Objetivo Estratégico 1, Sistema Universal de Cuidados y Bienestar, en el que se propone "Construir un sistema Universal de cuidados y Bienestar para que las personas que requieran de cuidados reciban servicios de calidad". Hasta aquí, pareciera seguirse al pie de la letra el mandato constitucional; no obstante, más adelante se menciona que esto se logrará

> [A] través de mecanismos promovidos por el gobierno de la ciudad, que se equilibre y fomente la participación igualitaria y equitativa de hombres y mujeres en los trabajos domésticos y de cuidados, a fin de que ambos, pero particularmente las mujeres, alcancen su plena autonomía económica y participen en los distintos ámbitos de la vida social, política y cultural de la Ciudad de México (2021: 39).

Como puede observarse, en el complemento de este objetivo, lejos de plantearse una perspectiva desfamiliarizante se reafirma.

Ahora bien, la correspondiente Meta 1 estipula "Lograr un sistema integral de cuidados para la primera infancia como soporte de la autonomía personal, contar con un sistema Universal de Cuidados y Bienestar que sirva de mecanismos de soporte, particularmente para que las mujeres y jóvenes alcancen su pleno desarrollo" (2021: 39).

Las Líneas Estratégicas Asociadas a la meta precedente, postulan lo siguiente:

- Promover y otorgar permisos laborales para hombres para el cuidado de los hijos e hijas.
- Incorporar a la agenda pública los compromisos asumidos por el Gobierno de la Ciudad de México en el marco de la Agenda Regional de Género y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible para la Economía de Cuidado.
- Implementar acciones de promoción y difusión de la distribución del trabajo del hogar mediante la identificación de labores de cuidado y labores domésticas; así como la no reproducción de roles de género al interior de los hogares.
- Visibilizar el tiempo de trabajo de las mujeres, participación y tiempo dedicado al trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres (2021: 39).

Como puede observarse, las estrategias buscan garantizar un reparto equitativo de las labores en el hogar por parte de los integrantes tanto masculinos como femeninos, lo que preserva el carácter fuertemente familiarizante de dichas funciones, lo que si bien, puede representar un avance al descargar a las mujeres de muchas de las responsabilidades que hasta hoy parecen ser su potestad exclusiva, no sucede lo mismo con la familia en su conjunto, quien seguirá asumiendo las mismas obligaciones.

Ahora bien, en la Meta 2 se establece "Alcanzar un sistema de protección integral para las personas mayores a fin de lograr que, ante el acelerado proceso de envejecimiento demográfico de la Ciudad de México, se cuente con sistemas integrales de cuidados". Por su parte las Líneas Estratégicas Asociadas plantean la

- Prestación de servicios para el aprendizaje y la formación permanente para aquellas personas mayores que así lo deseen.
- Servicios complementarios de trabajo social que permitan a las personas mayores solas el ejercicio pleno de sus derechos y el acceso a todos los servicios que disponga el Gobierno de la Ciudad de México.

- Servicios múltiples que permitan el envejecimiento digno y activo para toda la población de la Ciudad de México.
- Establecimiento de asistencia social (casas de día, refugios y casas de retiro), para toda aquella persona que así lo requiera o solicite.
- Priorización de la ubicación de asilos en aquellas demarcaciones con altos indicadores de pobreza y exclusión, aunque se perseguirá la universalización del servicio y la satisfacción del total de la demanda, se dará preferencia a los más vulnerables (2021: 40).

Como puede observarse, aquí se presenta un mayor compromiso por parte del gobierno en la provisión de servicios para la población adulta mayor de la ciudad, no obstante, la vaguedad que implica un enunciado como el de "toda persona que así lo requiera o solicite" o bien, dar "preferencia a los más vulnerables", habla de acciones residuales, en lugar de una universalización que permita una autoexclusión por parte de aquellas personas que decidan acceder a servicios de casas de retiro o de día, por otras vías; por esto, aunque en este caso existe un proceso más cercano a la estatización, la familiarización puede seguir haciéndose presente si no se consolida una oferta lo suficientemente amplia con una calidad adecuada.

Por su parte, la Meta 3 plantea lo siguiente:

> La Ciudad de México es un territorio que dispone de una red de protección para todas aquellas personas que requieren la asistencia del Estado, en especial las poblaciones prioritarias. Con el cumplimiento de esta meta, la Ciudad de México será una ciudad habitable y solidaria, donde se protege integralmente a las poblaciones prioritarias, con especial énfasis en las más vulnerables (2021: 40).

En este caso llama la atención que la población a la que se dirige preponderantemente dicha meta es la que se ubica en situación de calle (2021: 40), lo que si bien no es un asunto baladí, debe subrayarse que la atención prestada a la población con discapacidad, se limita a una Línea

Estratégica, que establece otorgar "Servicios para la plena incorporación al desarrollo de las personas con discapacidad", como si el único problema que padeciera este sector fuera el de su exclusión.

Es necesario aclarar que en este mismo Eje 1, se incorporan apartados denominados Materias de Relevancia Estratégica, y uno de ellos es el que corresponde al Derecho a la Salud, no obstante, ninguno de los objetivos estratégicos ni las metas asociadas a este apartado incorpora el tema de los cuidados para las personas con discapacidad; lo más cercano se encuentra en las Metas tres (que busca disminuir los riesgos de morbilidad y mortalidad), cuatro (que se circunscribe a fortalecer el sistema de vigilancia epidemiológica), cinco (asociada con el fortalecimiento de las acciones de prevención y promoción integral de la salud), y seis (que se enfocará en la atención integral de la salud mental).

Como puede observarse, los objetivos perseguidos en esta Materia de Relevancia Estratégica son muy importante, no obstante, de nueva cuenta, resalta la enorme omisión que se presenta en torno a las personas que padecen alguna discapacidad, con lo que se pone en duda el alcance universalizante del sistema de cuidados que se postula alcanzar.

Un último apunte es conveniente, y tiene que ver con la provisión de servicios de cuidados en la Ciudad de México.

Cuadro 4

Centros de provisión de cuidados en la Ciudad de México

Centro	Privado	Público
Asilos y residencias para el cuidado de ancianos.	87	20
Centro para atención y cuidado diurno de ancianos y personas con discapacidad.	29	95
Guarderías.	460	296
Residencias con cuidados de personal de enfermería a enfermos convalecientes, en rehabilitación, incurables y terminales.	17	1
Residencias para el cuidado de personas con problemas de trastorno mental y adicción.	26	8
Subtotal.	619	420
Total	1,039	

Fuente: elaboración propia con base en INEGI, 2021.

Como puede observarse, no sólo es lamentable que en la oferta programática no se esté pensando, en general, en ir más allá de un simple reparto más equitativo en los cuidados que se proporcionan en el hogar, sino que la oferta privada en la Ciudad de México es mayor que la pública, por lo que, también en la entidad nos encontramos con procesos familiarizantes y mercantilizadores para acceder a los cuidados.

5.- Conclusiones

Poco a poco, el diseño e instrumentación (incluso la evaluación) de las políticas, se orienta a intentar alcanzar la propuesta original de Harold D. Lasswell, acerca de que éstas deben preservar la dignidad humana, es decir, garantizar los derechos de todas las personas.

No obstante, se siguen presentando distintas limitaciones para poder operativizar el enfoque de derechos, ya que muchas veces, las autoridades trastocan la conceptualización de dicho enfoque y convierten el simple acceso a un bien o servicio en la garantía de un derecho (aunque no se cumpla con ninguno de los principios que rodean a dicho enfoque, como la universalidad, la progresividad, interdependencia e indivisibilidad), ya que, como dice Milner (2009), los políticos podrán no saber sobre derechos, pero sí sobre la manera en que convierten esos derechos en permisos.

Tanto a nivel Federal como en el caso de la Ciudad de México, se ha recorrido un largo trayecto por la reivindicación de los derechos, primero los políticos y actualmente los sociales, económicos y culturales. La llegada al gobierno nacional de una opción de izquierda por primera vez, así como la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México, representan hitos que es necesario aprovechar.

No obstante, lo que en algún momento representó un entorno propicio para continuar en la senda del cumplimiento de los derechos, se ha convertido, en buena medida, en una estrategia que privilegia a nivel nacional la entrega de transferencias económicas en tanto que el gobierno de la Ciudad se convierte en una mera caja de resonancia de lo que sucede en el nivel Federal, por ende, las propuestas y las acciones

que permitan avanzar en el cumplimiento de los derechos permanecen en el plano de lo deseable más que en el de lo realizable.

Prueba de ello lo representan las posturas normativas tanto del gobierno nacional como del local, en donde se ve plasmada una visión no sólo conservadora en materia familiar, sino incluso retrógrada, algo que se plasma en los procesos familiariarizantes que recargan en el núcleo familiar la satisfacción de las necesidades.

Es así que los procesos esperados en torno a los servicios de cuidados en un Estado responsable hacia sus ciudadanos son deudas pendientes que, al menos en la propuesta normativa y programática de los gobiernos local y nacional, se encuentran lejos de cumplir, a pesar de tener en cuenta los enormes beneficios asociados a este tipo de servicios. Todo ello, en detrimento de las condiciones de vida de los sectores que históricamente han sido los más afectados en su bienestar, como las mujeres, los adultos mayores junto con los infantes y las personas con discapacidad; las primeras por ser ellas las que cargan con gran parte de los cuidados que se deben de proveer a los segundos.

Si bien es cierto que en el caso de la Ciudad de México, el Plan General de Desarrollo, todavía debe discutirse públicamente para poder aprobarse, éste evidencia un talante que, por lo menos, debe ser considerado como limitado y que se aleja de lo establecido en la Carta Magna capitalina, no obstante, todavía hay tiempo de cambiar esta visión para acercarnos a lo que debe ser un sistema de cuidados garante de derechos, el cual:

> [Debe] alterar la distribución actual de quién provee, quién recibe y quién asume los costos de su provisión, para, por un lado, garantizar cuidados suficientes y de calidad para todas las personas y, por otro, evitar que los cuidados recaigan de manera desproporcionada en los hogares y dentro de ellos, en las mujeres. A partir de ello, **se establecen tres objetivos que deberán estructurar las acciones del sistema de cuidados: asegurar que 1. Quienes necesitan cuidados, los reciban; 2. Quienes reciban los cuidados, los reciban con calidad, y 3. Quienes cuidan, lo hagan sin con ello afectar su propio bienestar** (Cejudo y Michel, 2021: 13, negritas en el original).

BIBLIOGRAFÍA

Adelantado, José (Coord.). Cambios en el Estado del Bienestar. Icaria-Antrazyt, Barcelona.

Aguilar, Luis (2004). "Recepción y Desarrollo de la Disciplina de la política Pública en México. Un Estudio Introductorio". En: Sociológica, No. 54. UAM-Azcapotzalco, México.

Álvarez, Ricardo (2002). Historia de las Formas de Gobierno de la Ciudad de México. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México.

Animal Político (2020). "Feminismo Quiere Cambiar Rol de Las Mujeres, Pero Por Tradición Las Hijas Cuidan Más a Los Padres: AMLO". 25 de junio de 2020. Documento disponible en: https://www.animalpolitico.com/2020/06/amlo-feminismo-cambiar-rol-mujeres-padres/

Barba, Carlos (2004). Régimen de Bienestar y Reforma Social en México. CEPAL, Santiago de Chile.

Barba, Carlos *et al*. (2020). "Claves Universalistas de la Reforma de Salud en México". En: Huescas, Luis, Gerardo Ordóñez y Sergio Sandoval. Los Retos de la Política Social en el Sexenio de la Cuarta Transformación. COELF, CIAD; México, pp. 133-180.

Bizberg, Ilán y Lorenzo Meyer (2009). Una Historia Contemporánea de México. Océano, México.

Canto, Manuel (2021). El Sueño del Ángel. UAM-Xochimilco. México.

Cejudo, Guillermo y Cynthia Michel (coords.) (2021). Propuesta Para el Diseño e Implementación de un Proyecto Integral de Cuidados a Nivel Municipal. CIDE, México.

CEPAL (2021). Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile,

Coneval (2019). Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Recuento de la Evidencia de las Evaluaciones 2007-20109. México. Documento electrónico disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Documents/NOTA_ESTANCIAS_INFANTILES.pdf

- (s/f) ¿Qué Funciona y Qué no en Cuidados de Largo Plazo Para Personas Adultas Mayores? Guía Práctica de Políticas Públicas. No. 6. Coneval, México. Documento electrónico disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ESEPS/Documents/Guias_practicas/6_Cuidados_de_Largo_Plazo.pdf

Esping-Andersen Gosta (2000). Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales. Ariel Sociología, España.

- (1993). Los Tres Mundos del Estado del Bienestar. Edicions Alfons El Magnànim, Generalitat Valenciana.

Fleury, Sonia y Carlos Molina (2000). "Modelos de Protección Social". BID, INDES.

Gobierno de México (2022). Albergues y Residencias de Día INAPAM. México. Documento electrónico disponible en: https://www.gob.mx/inapam/acciones-y-programas/albergues-y-residencias-diurnas-inapam

- (2022a). El SNDIF atiende a personas con discapacidad en 21 centros de rehabilitación. México. Documento electrónico disponible en: https://www.gob.mx/difnacional/articulos/el-sndif-atiende-a-personas-con-discapacidad-en-21-centros-de-rehabilitacion-189660

Herrera, Manuel y Pedro Castón (2003). Las Políticas Sociales en las Sociedades Complejas. Ariel Sociología, España.

Inegi (2021). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Información disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/default.aspx&ved=2ahUKEwi77_GO0_31AhWLI0QIHZZtDG4QFnoECAQQAQ&usg=AOvVaw3Zs0Qh_N3Bd3e95Ux7dvCn

- (2020) Censo de Población y Vivienda. México. Información disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/
- (2019) Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo. Información disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enut/2019/doc/enut_2019_presentacion_resultados.pdf&ved=2ahUKEwjrtYnX0v31AhWQJ0QIHW0EDgIQFnoECAMQAQ&usg=AOvVaw3R7mwUN3kAXwHxdJA_6VzY

IPDP (2021). Proyecto del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México 2020-2040. Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP), Ciudad de México.

Lasswell, Harold (1951). "La Orientación Hacia las Políticas". En: Aguilar, Luis (2000). El Estudio de las Políticas Públicas. M.A. Porrúa, México, pp. 79-103.

Martínez, Arcelia y Humberto Soto (2012). Programas Para el Cuidado y el Desarrollo Infantil Temprano en los Países del Sistema de la Integración Centroamericana. CEPAL, México. Documento electrónico disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/26112/M20120047_es.pdf?sequence=1

Milner, Jean-Claude (2009). La Arrogancia del Presente. Manantial, Argentina.

Montagut, Teresa (2008). Política Social. Una Introducción. Ariel, España

Mundo, Ángel (2010). Política de Desarrollo social del gobierno del Distrito Federal (1997-2010). Evalúa D.F., México.

Navarro, Vincenç (2013). "El enorme deterioro del mercado de trabajo en España (incluso peor en Catalunya)". Diario Público. Documento disponible en: https://blogs.publico.es/vicenc-navarro/2013/12/16/el-enorme-deterioro-del-mercado-de-trabajo-en-espana-incluso-peor-en-catalunya/?doing_wp_cron=1644704715.4749228954315185546875

Polanyi, Karl (2017). La Gran Transformación. FCE, México.

Reporte Índigo (2019). "Gobierno de AMLO propone pagar a los abuelos que cuiden niños en lugar de estancias infantiles". 6 de febrero de 2019. Documento disponible en: https://www.reporteindigo.com/reporte/gobierno-de-amlo-propone-pagar-a-abuelos-que-cuiden-ninos-en-lugar-de-estancias-infantiles/amp/

Rodríguez, Evelyne (2019). "Progresa y Su Contexto, Veinte Años Después". En: CONEVAL, 2019). El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su Creación. CONEVAL, México, pp. 67-113.

Roldán, Nayeli (2022). "Nueva Secretaria de Bienestar Avaló Cancelar Estancias Sin Probar que había corrupción". En: Animal Político, 12 de enero de 2022. Documento electrónico disponible en: https://www.animalpolitico.com/2022/01/secretaria-bienestar-estancias-infantiles-evaluacion/

Titmuss, Richard (1974). Social Policy. An Introduction. George Allen and Unwin Ltd. London.

Woldenberg, José, Pedro Salazar y Ricardo Becerra (2000). La Mecánica del Cambio Político en México. Cal y Arena, México.

Enfoque de derechos humanos aplicado a programa "Jóvenes Universitarios"

Rodolfo Jacinto Ruiz

Enfoque de derechos humanos aplicado a programa "Jóvenes Universitarios"

Rodolfo Jacinto Ruiz[1]

Introducción:

La pandemia ocasionada por la COVID-19 ha causado gran cantidad de estragos en las instituciones a nivel mundial; en México, nuestras instituciones también se han visto vulnerables y menos eficaces. Esta coyuntura, demanda el planteamiento de formas de analizar programas sociales más allá de la tradicional, puesto que, la COVID y los problemas sociales siguen existiendo. Por tal razón, se propone el análisis de políticas públicas a la luz de los derechos humanos.

El presente capítulo tiene como propósito explicar el enfoque de derechos humanos como alternativa para rediseñar programas sociales, para ello, se plantea un marco conceptual que parte del derecho respecto a los derechos, después se presenta el concepto de políticas públicas con enfoque de derechos humanos y, por último, se explican las bases que constituyen el enfoque de derechos. Estos elementos forman parte del modelo para analizar las políticas con enfoque de derechos humanos propuesto por Aguilar Astorga en el 2021.

[1] Licenciado en política pública, miembro vigente de la Academia Nacional de Evaluadores de México, ACEVAL AC 2173036696@correo.ler.uam.mx .

El modelo analítico de las políticas con enfoque de derechos contiene cinco elementos: obligaciones, elementos esenciales, principios rectores, principios de aplicación y principios transversales, los cuales, se deben considerar en todas las fases de la política pública; es decir, en la gestación, formulación, implementación y evaluación.

Posteriormente al desarrollo del modelo, se explica el programa "Jóvenes Universitarios" del municipio de Texcoco de Mora, el programa fue formulado y diseñado por Delfina Gómez e Higinio Martínez. Esta explicación del programa parte de los antecedentes, continúa la descripción general del funcionamiento del programa y se presentan los resultados obtenidos.

Por último, se aplica el modelo de las políticas públicas con enfoque de derechos en el programa "Jóvenes Universitarios"; este modelo pretende emitir una serie de recomendaciones que generen alternativas para el rediseño del programa.

Desarrollo

Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos

Para adentrarnos en el estudio de las políticas públicas con enfoque de derechos considero necesario establecer la diferencia del derecho respecto a los derechos; en esta tesitura, se entiende por derecho a la juridización de las reglas, algunas de las cuales tienen un carácter legal (Bobbio, 1992). Mientras que los derechos, contraponiéndose al derecho, se refiere a una toma de posición moral sobre las relaciones entre las personas y colectivamente entre los grupos sociales (Habermas, 1998). A partir de esta breve comparación entre derecho y derechos cobra sentido diferenciar los derechos "resultado-fin" y los de "proceso-medio"; los primeros hacen referencia a una aspiración y exigencia a obtener el bien jurídicamente reconocido, la segunda concepción tiene una forma de visualizar y efectuar los derechos (Jiménez, 2007).

Como lo hemos visto en el marco teórico con los autores Pautassi (2008) y Abramovich (2006). Pensar en un enfoque de derechos dentro de

las políticas es definir el papel del Estado y los actores locales, para ello, el enfoque requiere de elementos, principios, estándares y obligaciones necesarias a fin de garantizar el desarrollo conforme a los derechos y las obligaciones a los Estados por formar parte de tratados internacionales. Es decir, el derecho internacional otorga un marco normativo que orienta a la formulación de políticas y estrategias de carácter nacional e internacional. Estas estrategias deben empoderar a los sectores marginados o excluidos mediante el reconocimiento de sus derechos.

Indudablemente el punto de partida en el enfoque de derechos es la normativa internacional, ergo, en el contexto mexicano podemos encontrar el concepto para la comprensión del enfoque, razón por la cual, este trabajo considera como el concepto guía para las políticas públicas con enfoque de derechos humanos a Aguilar y Berrios (2016), ambos autores señalan que las políticas públicas con enfoque de derechos son:

> "… las acciones del Estado orientadas a la prevención, protección y garantía de todos y cada uno de los derechos, y que de manera explícita se diseñan e implementan para cumplir con obligaciones nacionales e internacionales del Estado en cada una de las materias. Son políticas desarrolladas para favorecer y garantizar el cumplimiento y respeto de los derechos humanos. Por otra parte, la realización de éstos requiere de lineamientos específicos: políticas públicas de derechos humanos" (Aguilar y Berrios, 2016:12).

Por otro lado, Zapata y Berrios(2022) en su capítulo ***"En la búsqueda del ADN de las políticas que deseamos"*** nos ayudan a complementar está definición, cuando concluyen que el enfoque de derechos humanos en las políticas busca que las personas vivan de forma digna, por ello, la administración pública usa como metodología el enfoque de derechos para que la toma de decisiones se fundamente en instrumentos internacionales.

Recordemos que en el marco teórico se estableció que las personas son titulares de derechos, es su obligación, exigir o demandar obligaciones jurídicas. La lógica tradicional de ciudadano-cliente traducida en beneficiarios se rompe, se convierten en personas con poder jurídico y social para exigir al Estado el cumplimiento de sus demandas.

Modelo analítico de las políticas con enfoque de derechos humanos

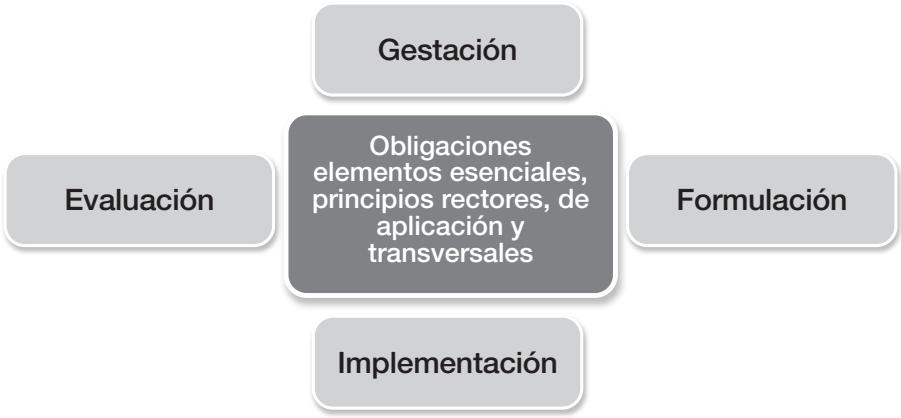
Para aplicar el enfoque de derechos dentro de las políticas se requiere una serie de elementos y un modelo que los agrupe, por lo tanto, se precisó del modelo para el análisis de políticas públicas de Aguilar Astorga (2021) que consiste en aplicar en todas las fases de la política pública elementos de los derechos humanos, en el cual, el proceso se logra mediante el intercambio político. Con el propósito de comprender mejor el modelo nos adentraremos en qué se entiende por intercambio político, con base en Aguilar, 2021 señala que intercambio político implica:

> "... acuerdos conjuntos entre actores de diversa índole en medio de relaciones asimétricas de poder. Los actores involucrados tienen en común un asunto o situación que desean cambiar o mantener ...Esto quiere decir que no son las sumatorias de los intereses particulares de cada agente involucrado, sino que es el "resultado dialógico en el que las singularidades quedan reafirmadas al mismo tiempo que se construye un proceder común." (Aguilar, 2021: 15).

Es así como el intercambio político, aplicado a las políticas públicas bajo el enfoque de los derechos humanos, destaca el hecho que diferentes agentes influyen en las políticas públicas, en todas sus fases, lleguen a un acuerdo en común más allá de los intereses particulares de cada uno y grados de poder que poseen.

Dentro del modelo se plantean cinco elementos de los derechos humanos que se encuentran presentes en todo el ciclo de las políticas, gestación (formulación, implementación y evaluación), éstos son: obligaciones, principios rectores de los derechos humanos, elementos esenciales, principios de aplicación y principios transversales de los derechos humanos.

Figura 1. Modelo para analizar políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos



Fuente: elaboración propia con base en Aguilar, 2021.

La figura 1, muestra de forma gráfica tales elementos; la gestación, es la discusión y la elección de los problemas públicos por atender, respecto a la formulación, la podemos considerar como la elección de alternativas para atender el problema público, mientras que la implementación es la puesta en práctica de la alternativa seleccionada y materializada en programa y finalmente, en la evaluación se mide los objetivos conseguidos del programa (Aguilar y Lima, 2009).

Obligaciones

A continuación, se desglosan las obligaciones que deben seguir los derechos humanos en las políticas públicas, estas son; respetar, proteger, garantizar y promover.

Respetar. El respeto de los derechos implica no interferir o poner en riesgo los derechos, por acción u omisión (CNDH, 2018), respetar los derechos humanos en la intervención estatal no tiene que ser por la vulneración de algún derecho, también debe considerar otros derechos que se pueden mejorar; en la formulación no debe interferir con el pleno goce

de otros derechos o poner en peligro los derechos que busca aplicar. Para la implementación cuando se esté ejecutando la intervención el gobierno no tiene motivos para vulnerar los derechos. Por último, la evaluación debe considerar si la intervención afectó el goce de los derechos.

Proteger. La protección de los derechos está enfocada a los gobiernos para crear un marco jurídico y acciones para prevenir violaciones en materia de derechos humanos (CNDH, 2018). Agregando a esto Aguilar y Figueroa señalan que la intervención debe atender el problema público como la violación o negación de un derecho humano, no es la ausencia de un bien o un servicio (Aguilar y Figueroa, 2021). Cuando se esté implementando la intervención, esta debe prevenir la violación del Derecho Humano y la evaluación se debe cuestionar, si pese a la intervención gubernamental sigue existiendo la violación de algún derecho humano.

Garantizar y promover. La garantía hace referencia a que el gobierno debe tener las facultades de asegurar el ejercicio de los derechos humanos, mientras que la promoción hace referencia a la necesidad que las personas conozcan sus derechos (CNDH, 2018). Garantizar y promover los derechos humanos se debe considerar desde la gestación de la acción gubernamental. Las autoridades que inserten en la agenda la discusión de atención a un derecho humano deben dar conocimiento a los ciudadanos sobre los derechos a los que son titulares y cómo el gobierno actuará respecto a los derechos vulnerados.

La falta a la aplicación de alguna de estas obligaciones incumplirá con los estándares internacionales.

Principios rectores de los Derechos Humanos

El enfoque considera como principios rectores; universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Universalidad. Considerando que la universalidad en materia de derechos humanos hace referencia a que los derechos corresponden a todas las personas sin excepciones (CNDH, 2018). En la gestación debe plasmar la idea de generar una intervención que busque apoyar a toda

la población, esta se puede segmentar si el programa se dirige a jóvenes, adultos mayores, niños, etc.

Interdependencia. La interdependencia en los derechos humanos señala que todos los derechos se vinculan entre sí y requieren respeto y protección recíproca (CNDH, 2018). Como primer punto la agenda deberá considerar los derechos vinculantes respecto a la idea que se tiene como posible intervención. Después en formulación se debe considerar otros derechos que influyen de forma indirecta en el programa.

Indivisibilidad. Los derechos humanos son indivisibles porque no se puede fragmentar el respeto (CNDH, 2018), la agenda debe ser clara en el derecho que debe abordar y los derechos que ayudaría abordar ese derecho. Cuando se esté diseñando la intervención debe garantizar totalmente los derechos, no se debe diseñar parcialmente el goce del derecho.

Progresividad. La progresividad en materia de derechos humanos se refiere a que los derechos pueden ampliar su protección, contenido y eficacia. Considerando la obligación del Estado a su cumplimiento y que no puede existir retroceso en el reconocimiento y garantía de los derechos (CNDH, 2018).

Por lo tanto, la gestación debe establecer en qué condiciones se encuentran las personas que buscan realizar la intervención; en otras palabras, qué tanto avance existe del derecho que se establece abordar. La evaluación se debe de encargar en medir qué tanto ha aumentado el derecho desde que se ejecuta el programa.

Elementos esenciales

Los elementos esenciales considerados son; la disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad.

Disponibilidad. La disponibilidad se refiere a garantizar la suficiencia de servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos por el cual pueda materializarse un derecho de la población (Serrano y Vázquez, 2013). Si se determina intervenir en una misma línea para el goce de un derecho,

la agenda debe responder a lo faltante de otras intervenciones sobre el mismo derecho. Asimismo, cuando se diseñe la intervención se debe considerar los recursos disponibles para el goce del derecho. La puesta en marcha debe usar todos los insumos destinados para la intervención. Respecto a la evaluación se debe verificar si los recursos que se destinaron para el programa se usaron en su totalidad.

Accesibilidad. Cuando se piensa en accesibilidad se asegura que los medios a los derechos humanos sean accesibles para todas las personas (Serrano y Vázquez, 2013). La intervención en la formulación debe considerar que los destinatarios no son homogéneos y deben dar posibilidad a las personas excluidas por; distancia, información, tiempo, etc.

Calidad. Pensar en calidad de derechos humanos es asegurar medios y contenidos para el cumplimiento de los derechos con requisitos y propiedades aceptables (Serrano y Vázquez, 2013). El diseño de la intervención debe contar con indicadores de calidad para que el destinatario establezca qué tan satisfecho está con la intervención, respecto al goce de su derecho.

Aceptabilidad. Hablar de aceptabilidad se refiere a que los medios y contenidos para aplicar los derechos son aceptados por sus destinatarios (Serrano y Vázquez, 2013).

Cuando se esté gestando una posible atención a un derecho humano la agenda debe considerar la conformidad de la población objetivo respecto a la atención del derecho.

Principios de aplicación

Los principios de aplicación que considera esta investigación son los contenidos mínimos, progresividad y máximo de recursos disponibles.

Contenidos mínimos. Las autoridades deben considerar para su acción gubernamental que no se debe aludir a la escasez para no actuar respecto a alguna problemática. En el diseño se debe establecer la acción a efectuar

debe considerar que al atender un derecho las personas automáticamente tienen ciertos beneficios por tener la atención sobre ese derecho.

Progresividad. Como primera acción el gobierno debe garantizar los recursos necesarios si decide atender un derecho, la acción gubernamental debe mejorar la situación de las personas afectadas, el diseño de la acción debe considerar que sus acciones no deben empeorar la situación actual.

Máximo de recursos disponibles. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 2 señala el compromiso para adoptar medidas individuales o mediante la cooperación internacional, hasta el máximo de recursos disponibles para progresivamente conseguir la efectividad de los derechos (ONU, 1966). Actualmente las acciones gubernamentales están condicionadas por la falta de recursos, lo cual no debe ser un problema para el gobierno pues debe emplear los recursos necesarios para atender alguna problemática.

Al diseñar la intervención se debe dejar la concepción de que los recursos son limitados y escasos, los diseñadores de la intervención deben plantear una acción que realmente tenga un impacto positivo en el derecho que se busca atender.

Principios transversales de los Derechos humanos

La igualdad y no discriminación, participación, cultura de derechos humanos y acceso a mecanismos de exigibilidad, conforman los principios transversales de los derechos humanos.

Igualdad y no discriminación. Se debe tomar en cuenta grupos poblacionales violentados de algún derecho, pero también se deben considerar a los que no son violentados. La agenda debe seleccionar que atender más allá del momento coyuntural y el diseño debe contener mecanismos que no aumenten la desigualdad o discriminen a la población.

Participación. Para insertar en la agenda una futura intervención se deben considerar las opiniones de la población, no insertar el problema

entre algunos cuantos o favoreciendo a grupos cercanos al poder. Los destinatarios deben participar de forma activa en la intervención, esta participación debe ser reflejado mediante responsabilidad social, es decir, el destinatario es receptor de la intervención y este se compromete a realizar acciones hacia la comunidad.

Coordinación y articulación entre niveles de gobierno. Las autoridades deben considerar que existe una normativa internacional, en el caso del gobierno mexicano tienen que seguir estándares como ODS. Las acciones federales son de mayor presupuesto, esto no debe condicionar la actuación de estados y municipios. Es decir, el estado o municipio una vez seleccione el derecho a abordar en su intervención debe revisar los programas que están en marcha y alinear su acción.

Cultura de derechos humanos. El gobierno debe tener conocimiento sobre los Derechos Humanos, capacidad técnica para atender la ausencia o deficiencia de algún derecho. La intervención debe incluir cómo se le explicará a la población el derecho que les atenderá, mientras que la implementación debe ser insistente respecto a la intervención que se está realizando y cómo favorece a la población.

Acceso a mecanismos de exigibilidad; acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, otros mecanismos políticos y jurisdiccionales. La información es necesaria para contextualizar un problema, se debe considerar que existe información limitada que no permite tener la profundidad necesaria.

Dentro de la formulación, la información de la intervención debe estar presente en nuevos medios como redes sociales o la nube, a fin de garantizar el acceso a la información.

Caso de estudio

Ahora bien, hablaremos de la aplicación del modelo para lo cual es necesario retomar un programa social. En este sentido se retomará el programa "Jóvenes Universitarios" del municipio de Texcoco.

Antecedentes del Programa "Jóvenes Universitarios"

El municipio de Texcoco ubicado en el Estado de México, en los últimos 25 años se ha caracterizado por apoyar a la oposición en el poder, con ex presidentes municipales miembros del PRD, como; Jorge de la Vega Membrillo (1996-2000); Horacio Duarte Olivares (2000-2003), Higinio Martínez Miranda (2003-2006); Nazario Gutiérrez Martínez (2006); Constanzo de la Vega Membrillo (2006-2009).

La excepción durante estos 25 años se suscitó en el periodo 2009-2012, el partido hegemónico del Estado de México (PRI) ganó con Amado Acosta la presidencia municipal. Este cambio político no duraría mucho, puesto que, en el período de 2013-2015 llega a la presidencia municipal una candidata que figuraba como profesora del municipio, Delfina Álvarez Gómez ganó las elecciones con el partido Movimiento Ciudadano. Tenía una agenda social estrechamente vinculada con; la distribución de la riqueza, la cohesión social, erradicación de la violencia, niveles educativos, participación de la mujer en la economía, incentivar la asistencia escolar, proporcionar vivienda, servicios básicos de salud e incentivar a los jóvenes para no caer en adicciones (Gobierno de Texcoco, 2013).

De esta serie de líneas de acción para el municipio y con el asesoramiento del experimentado Higinio Martínez, emerge la idea de crear un apoyo para los jóvenes universitarios del municipio. Ergo, surgió la necesidad de poder sustentar una futura intervención y solicitaron a la dirección de planeación de Texcoco un informe con el número de jóvenes texcocanos que asistían a la universidad.

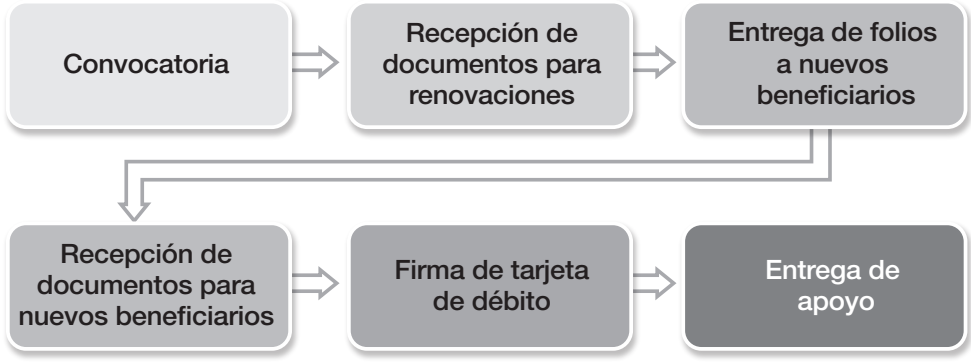
La dirección de planeación con datos del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM) del año 2010, encontraron una población de 70,307 habitantes de 3 años o más asisten a la escuela y 146,711 que no asiste. 12,539 sin escolaridad; 10,573 con educación preescolar; 31,556 en educación primaria, 55,585 en educación secundaria; 817 con estudios técnicos o comerciales; 17,620 con educación pos-básica; 2,445 con estudios de maestría y sólo 976 con doctorado. Una población alfabeta de 161,167 y 5,295 analfabeta (IGECEM, 2010). Estos datos bastaron para poner en marcha el programa "Jóvenes Universitarios".

Funcionamiento del programa

El programa ha operado a lo largo de tres trienios; Delfina Gómez Álvarez (2013-2015), Higinio Martínez Miranda (2016-2018) y Sandra Luz Villegas Falcón (2019-2021). A lo largo de estos tres trienios se ha estandarizado como un programa que beneficia mediante transferencias monetarias a jóvenes universitarios.

A continuación, en la figura 2 podemos observar cómo opera el programa:

Figura 2. Diagrama de flujo del programa "Apoyo a la Educación Superior":



Fuente: elaboración propia.

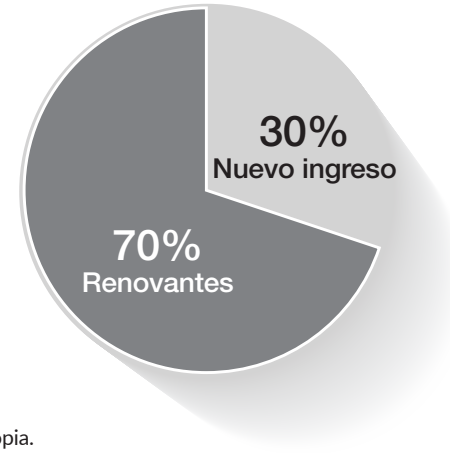
1. Convocatoria; semestralmente en la red social Facebook se publica la convocatoria para nuevos ingresos del programa y renovaciones;
2. recepción de documentos para renovaciones; se estípula un periodo para que los renovantes entreguen documentos para validar que siguen estudiando;
3. entrega de folios a nuevos beneficiarios; señalan una fecha para que los aspirantes del programa se formen para ser considerados parte del programa, existen jóvenes que se forman un día antes para alcanzar folio;

4. recepción de documentos para nuevos beneficiarios; una vez obtenido el folio se convoca en otro periodo a los beneficiarios para entregar documentos y formar parte del programa;
5. firma de tarjeta de débito; una vez validados los documentos de los aspirantes y renovaciones, se cita a los beneficiarios para que firmen la tarjeta de débito en la cual se deposita lo del programa;
6. entrega del apoyo; se otorga el apoyo al final de cada mes.

Resultados del programa

El programa por convocatoria recibe 750 jóvenes de nuevo ingreso y renuevan aproximadamente 1,750 jóvenes en promedio, lo cual podemos apreciar en la figura 3. Esto nos indica que el programa mantiene un rango de 2,500 beneficiarios por cada período de seis meses.

Figura 3. Porcentaje de jóvenes renovantes y de nuevo ingreso



Fuente: elaboración propia.

Por semestre el programa cuenta con $4,000,000.00 y un rango de 2,500 beneficiarios, esto significa que en promedio los beneficiarios reciben $1,600.00 semestralmente. Es importante destacar que el 70% de financiamiento del programa se obtiene de parquímetros y agua, y el 30% restante se obtiene del presupuesto asignado por la federación.

Hasta el año 2020, el programa acumuló 33,500 jóvenes beneficiarios, con un presupuesto total un total de $57,000,000.00 y en promedio el programa anualmente recibe $8,000,000.00.

Propuesta de rediseño "Jóvenes Universitarios" con enfoque de derechos humanos

Tener un programa tan conocido conlleva enfrentar la crítica, como sucedió en el año 2020 cuando a nivel mundial la pandemia por COVID afectó de diversas formas; en el caso del municipio dejaron de percibir gran parte de los ingresos otorgados por la federación y la recaudación en el municipio se vio afectada. Esto conllevó a que el presupuesto del programa se viera recortado en un 50%, es decir, de los $8,000,000 asignados anualmente únicamente se asignaron $4,000,000. Los beneficiarios del programa al enterarse de los nuevos montos asignados como apoyos se organizaron para mostrar su inconformidad a las autoridades municipales.

La inconformidad de los beneficiarios llevó a plantearnos otra forma de ver la política pública, en donde los beneficiarios sean parte de la solución. Para dar cuenta de ello, la siguiente propuesta desde el enfoque de derechos de las políticas públicas. Recordemos que pensar el enfoque de derechos es ir más allá de los estándares internacionales, el enfoque ya no piensa en beneficiarios, considera sujetos de derechos que forman parte de la solución del problema público por atender.

Obligaciones a seguir programa "Jóvenes Universitarios"

En esta sección leeremos la propuesta de aplicación de política con enfoque de derechos humanos al programa ***Jóvenes Universitarios.***

Respetar. Analizando la forma de operación del programa, se pudo observar que las fechas estipuladas para la recepción de documentos son un peligro para los posibles destinatarios, el establecer únicamente un día para la recepción de documentos condiciona a los jóvenes. Puesto que, la recepción de documentos se hace con base en el lugar que se forman, recordemos que únicamente existen 750 lugares disponibles por convocatoria y esto genera filas a altas horas de la madrugada que pone en

peligro derechos como; el de la seguridad, cuando se forman a altas horas de la noche los aspirantes; salud, debido a las condiciones climáticas.

Proteger. Recordemos que el problema público para el enfoque de derechos no es la ausencia de bien o un servicio, las pasadas administraciones consideraron que los jóvenes no tenían el suficiente dinero para asistir a la escuela. Las autoridades con el mismo programa pueden ahora atender el derecho a "la educación" y específicamente este programa busca atender el acceso.

Los objetivos que establece el programa dentro de sus reglas de operación puede confundir a las personas que quieren obtener información; el programa comenzó fijando los objetivos en un apoyo para el acceso de la educación y actualmente se interpreta como una manutención; sin embargo, $1,600 semestrales no lo pueden ser. La recomendación es que si no cambian los montos, continuar considerándolo como un apoyo a los pasajes.

Garantizar y promover. Esperando que las autoridades contemplen atender el derecho a la educación debemos explicar que el programa "resuelve" el acceso a la educación, no cubre totalmente el derecho de la educación, para cubrirlo plenamente tendrían que seguir otras líneas de acción.

La promoción del derecho la hace el programa, está bien si las autoridades municipales deciden hacerle propaganda por la larga duración o el presupuesto que han destinado; sin embargo, no se deben centrar en sólo promover el programa, deben evaluarlo desde varias perspectivas y no sólo desde la óptica de los recursos asignados.

Principios rectores de los Derechos Humanos aplicados a "Jóvenes Universitarios"

A continuación, se presentan los principios rectores de los Derechos Humanos; universalidad, interdependencia e indivisibilidad. La universalidad se explica cómo el programa se puede volver universal, la interdependencia señala la vinculación del derecho a la educación respecto a otros, la indivisibilidad nos habla de la atención al derecho y la progresividad el establecimiento de metas.

Universalidad. El programa comenzó atendiendo a los jóvenes con buen promedio, eso duró muy poco, desde la segunda convocatoria ha ido flexibilizando los requisitos para formar parte. Actualmente, es un programa universal que beneficia si eres del municipio y estudias a nivel superior, esta universalidad debe ser administrada en un tema de interseccionalidad sin beneficiar más a hombres que a mujeres.

La universalidad puede otorgar una nueva forma para ser parte del programa, como se ha mencionado existe una fecha para la entrega de documentación, se puede abrir un periodo de recepción de documentos que permita a todos pre-registrarse. Posteriormente, realizar un sorteo con los pre-registros procurando un 50% de hombres y 50% de mujeres.

Interdependencia. Dentro del árbol de objetivos del programa se deben establecer los derechos que se vinculan con la educación y que a su vez se vinculan con los objetivos del programa.

Indivisibilidad. Los derechos no se pueden atender de forma parcial, se debe atender totalmente el derecho vulnerado y la implementación debe considerar que, por formar parte del programa, los destinatarios cuentan con el goce total de su derecho atendido.

Progresividad. El programa debe pensarse como una intervención que ha tenido y tendrá impacto, la calidad de metas a corto, mediano y largo plazo implica la garantía del goce a la educación.

Elementos esenciales aplicados a "Jóvenes Universitarios"

Los elementos esenciales son; disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad. Cuando se señala la disponibilidad nos referimos al recurso para el programa, por otro lado, la accesibilidad hace hincapié en las facilidades del programa. La calidad se refiere a aquellos indicadores que puedan beneficiar al programa y la aceptabilidad tiene que ver con la conformidad respecto a la atención del derecho.

Disponibilidad. El diseño debe considerar sus objetivos y actividades, y una vez establecido cómo se garantizará el goce al derecho se debe asignar presupuesto.

Accesibilidad. El programa debe otorgar facilidades para que más jóvenes tengan oportunidad de ingresar. Deben generar mecanismos virtuales para que los aspirantes puedan subir su información.

Calidad. Se propone que el diseño del programa establezca indicadores de calidad como:

- Porcentaje de satisfacción del destinatario con la atención del programa; este porcentaje sirve de guía para localizar la aceptabilidad de la intervención, además, mostrará áreas de oportunidad.
- Porcentaje de aspirantes con dificultad para entregar la documentación; la dificultad se puede presentar por los horarios, las oficinas, los documentos solicitados, etc.
- Cobertura de atención de los servidores públicos respecto a preguntas o dudas; esta cobertura de atención ya la hacen vía telefónica y mediante Facebook, lo que facilita medir estas formas de atención "virtuales".
- Porcentaje de la percepción del destinatario respecto al goce del derecho; se puede pensar que la percepción es subjetiva, pero el permitir que los destinatarios desarrollen su forma de pensar respecto a la intervención ayuda a la evaluación del programa.

Aceptabilidad. Aunque ya se gestó el programa, es importante considerar la opinión de las personas respecto al derecho atendido y si quieren continuar con la intervención o se debe plantear otra forma para atender el acceso a la educación.

Principios de Aplicación en "Jóvenes Universitarios"

A continuación, se desarrolla la propuesta con los principios de aplicación, la cual considera los contenidos mínimos que debe tener el programa para garantizar el goce del derecho. También se desarrolla la progresividad como alternativa para generar más acciones a favor del acceso a la educación, por último, se explica cómo usar el máximo de recursos disponibles.

Contenidos mínimos. El programa debe garantizar los mecanismos para recibir documentos, atención general y personalizada, información de cómo están efectuando el goce de su derecho, etc.

Progresividad. Existen acciones concretas que el gobierno puede efectuar para beneficiar el acceso a la educación como:

- Ampliar/mejorar la ciclo-pista, que no se encuentra presente en todo el Texcoco y es importante ampliarla porque no muy lejano al municipio existen otras escuelas como el Colegio de Posgraduados o la UAEM del Tejocote
- Revisar los convenios con el transporte público para beneficiar al universitario; la cercanía del municipio con la ciudad de México conlleva que a diario jóvenes se trasladen. En promedio un boleto de Texcoco a la ciudad de México ronda los $50.00, por lo que se debe negociar con los dueños del transporte público un monto justo para estudiantes.
- Transporte público del municipio para universitarios; el municipio puede empezar a tener un sistema de transporte público sin concesiones, es decir, que el mismo municipio se haga cargo de las rutas, la contratación del personal y poner a disposición los vehículos existentes. Esta acción puede comenzar como piloto para los universitarios, pero, puede tener autosustentabilidad si se administra adecuadamente.

Máximo de recursos disponibles. La atención a algún derecho debe contar con el máximo de recursos disponibles, sin embargo, "Jóvenes Universitarios" es un programa municipal. Son contadas las intervenciones por el gobierno municipal a nivel nacional, esto obedece a los ingresos que tiene el municipio y su recaudación; si el municipio de Texcoco únicamente dispone de $8,000,000 anuales para atender el acceso a la educación, el programa tiene dos opciones:

- Disminuir el número de destinatarios; la disminución del número de beneficiarios permite mayor presupuesto para los jóvenes.

- Aumentar el número de personas que reciben el apoyo; el aumento de personas disminuye el recurso destinado a cada beneficiario.

Principios transversales de los derechos humanos

En la última parte de esta propuesta de rediseño del programa, se explicará cómo podemos aplicar los principios transversales de los derechos humanos. Para el principio de igualdad y no discriminación, se explica la forma para darle la oportunidad a más gente de formar parte del programa. El programa ha sido pensado como obligaciones para la autoridad, sin embargo, la participación permite comprometer a los destinatarios a formar parte del programa. La articulación entre los niveles de gobierno posibilita pensar en una agenda global, siguiendo los estándares internacionales desde el municipio. La cultura de derechos humanos hace referencia al conocimiento de derechos de los funcionarios y la transmisión de este conocimiento hacia los destinatarios. Por último, el acceso a mecanismos de accesibilidad posibilita la transparencia y rendición de cuentas.

Principio de igualdad y no discriminación. El programa debe considerar que los mecanismos de difusión son insuficientes, las redes sociales son una buena forma de acercarte a las personas, pero debe existir mayor difusión en medios locales como periódico, radio e incluso mantas en escuelas para hacer saber a los estudiantes que existe un apoyo para ellos.

Participación. Como ha comentado Aguilar y Restrepo (2022) ***en el capítulo referente a la participación ciudadana***, esta participación posibilita que los ciudadanos se involucren en la cosa pública. El diseño del programa se tiene que discutir obligatoriamente entre las autoridades municipales y los jóvenes, no basta con preguntarles que día quieren asistir a entregar documentos o preguntarles después de recibir el apoyo si están conformes con el programa. La acción debe diseñarse con base en las problemáticas que viven día a día los jóvenes, no únicamente en las transferencias monetarias.

Cuando se esté implementando el programa se deben comprometer los sujetos de derechos y los ejecutores del programa. Siendo estos

últimos los más comprometidos con todo el proceso del programa se recomienda, crear un servicio comunitario en donde los jóvenes sujetos de derechos deban cumplir un cierto número de horas; barriendo calles, pintando banquetas, recuperando áreas verdes, mejorando la ciclovía.

Coordinación y articulación entre niveles y órdenes de gobierno. La coordinación entre niveles de gobierno la separaremos en dos partes, la primera indica la normatividad internacional que pueda seguir el programa, la segunda, explica cómo coordinarlo con los distintos niveles de gobierno.

Educación:

En la Declaración Universal de Derechos Humanos encontramos al gran referente internacionalmente que aborda el derecho a la educación, dentro del artículo 26 se estípula que:

> "Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos" (ONU, 1948: art.26).

Por otra parte, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, específicamente el objetivo 4 pretende garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. Siendo el tema de accesibilidad que predomina en el programa se puede apegar a la meta 4.3 y 4.5 ambas buscan garantizar la educación superior; eliminando las disparidades de género en la educación y tratando de asegurar el acceso igualitario en los niveles de enseñanza (ONU, 2018).

En el caso de la Carta Magna de México, encontramos dentro del artículo 3 el gran referente en materia de educación, dicho artículo señala:

> "Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior

> y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Las autoridades federales y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale. Asimismo, proporcionarán medios de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art.3, 5 de febrero de 1917).

Ya hemos hablado de los tres principales referentes lineamientos en educación que puede seguir el programa. Ahora corresponde alinear el programa con otros programas a nivel estatal y federal. Al ser Texcoco municipio del Estado de México, existen dos becas que atienden el derecho a la educación; la beca de desarrollo escolar de permanencia y la beca de educación superior. A nivel federal los programas que están estrechamente vinculados son; beca federal para Apoyo a la Manutención 2022, Becas Elisa Acuña y Jóvenes Escribiendo el Futuro.

Cultura de derechos humanos. Seguir los estándares internacionales dentro del programa implica capacitar a los funcionarios sobre derechos humanos y los lineamientos que busca seguir el programa. Se espera que, mediante la capacitación el funcionario sea capaz de transmitir a los destinatarios cómo se está atendiendo su derecho.

Acceso a mecanismos de exigibilidad; acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, otros mecanismos políticos y jurisdiccionales. Existen tres formas para acceder a la información del programa; la primera, es presentar una solicitud de transparencia detallando qué se desea saber; la segunda, es consultar los documentos en el IPOMEX sobre el programa; la tercera, es pedir información directamente a los encargados del programa.

Como podemos analizar, estos son mecanismos tradicionales, pero el enfoque de derechos puede apoyarse de las nuevas tecnologías y para la sistematización de información el programa puede contar con una carpeta en la nube referente al presupuesto otorgado y lo hecho en administraciones pasadas.

El programa a lo largo de su implementación ha contado con atención vía Facebook, se sugiere que ésta continúe y también usan el Whatsapp como otra fuente de atención. Ambas redes sociales pueden ser automatizadas con "bots" que contesten preguntas frecuentes, como; qué hago si pierdo mi tarjeta, cómo saber mi folio, qué fechas para entregar documentos. Además, esta sugerencia de automatización permite añadir nueva información como reglas de operación, presupuesto asignado, testimonios de jóvenes dentro del programa, mensajes de las autoridades municipales para los titulares de derechos, etc.

Conclusiones:

La pandemia de COVID-19, expuso la deficiencia de las instituciones públicas para solventar problemas públicos. Como pudimos apreciar, el enfoque de derechos es un cambio de paradigma de la política pública. Estamos acostumbrados a pensar en programas sociales condicionados por el presupuesto y los resultados, no obstante, una política que siga los estándares internacionales a fin de atender la violación o negación de un derecho podría ser una solución para no condicionar a la política desde el diseño.

El programa "Jóvenes Universitarios" ejemplifica que algunos gobiernos municipales no están tan limitados presupuestalmente y que la cercanía con la población y la continuidad en la implementación de programas sociales permite plantearse intervenir de forma alterna.

Como se pudo apreciar, los jóvenes del municipio de Texcoco no son actores pasivos que buscan que el gobierno solucione los problemas, las exigencias al gobierno de estos jóvenes posibilitan pensar que el programa "Jóvenes Universitarios" puede ser rediseñado desde un enfoque de derechos, ubicándolos no simplemente como beneficiarios sino como sujetos de derechos que forman parte de la solución.

Referencias:

Abramovich, V. (2006). *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*. Revista de la CEPAL 88.

Aguilar y Berrios (2016). *Derechos y políticas públicas : desafíos políticos e institucionales en México.* Lerma: UAM Lerma.

Aguilar, C (2021). *La evaluación de políticas con enfoque de derechos y las relaciones de poder*. En Carlos Aguilar (coord). Intercambio político. Un concepto a revisión (mimeo).

Aguilar y Lima (2009). *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?* Contribuciones a las Ciencias Sociales. Ed Eumed Universidad de Málaga.

Bobbio, N. (1992). *Teoría general del Derecho.* Bogotá: Temis.

CNDH. (2018). *Aspectos básicos de derechos humanos*. Ciudad de México: CNDH.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [México], 5 Febrero 1917.

Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta

IGECEM. (2010). *Agenda Estadística Básica del Estado de México*. Toluca.

Jiménez. WG (2007). *El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas.* Civilizar, 7 (12).

ONU (2018), La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago.

ONU: Asamblea General, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 Diciembre 1948, 217 A (III).

ONU: ASAMBLEA GENERAL, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966*, 16 Diciembre 1966, Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 993, p. 3.

Pautassi, L. (2008). *La articulación entre políticas públicas y derechos, vínculos difusos*. En Ximena Erazo, Víctor Abramovich y Jorge Orbe(editores). Políticas Públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales Vol.II(89-116). Santiago: Fundación Henry Dunant.

Vázquez, D. y Serrano, S. (2013). *Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos enacción.* Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A manera de conclusión

Carlos Ricardo Aguilar Astorga

A manera de conclusión

Carlos Ricardo Aguilar Astorga[1]

Como pudimos notar, en estos siete escritos sobre política pública con enfoque de derechos, predomina la necesidad de pasar de lo deseable a lo concreto. Muchas son las variables que salen a relucir para que esto sea posible, una sin duda, la política. El objetivo de este trabajo fue: reflexionar entorno a las dificultades y oportunidades de hacer tangibles los derechos humanos a través de la política pública; lo cual trae consigo, una parte metodológica, otra teórica y finalmente una práctica.

Sobre lo primero, ha quedado claro que las políticas públicas se reformulan con el enfoque de derechos, por varias razones: el problema público no es ya la ausencia de un bien y servicio, sino que se concibe como una violaciópn al derecho humano; la formulación tiene grandes potencialidades cuando tiene la posibilidad de insertar en su planeación tanto la de demanda de la participación como la oferta de los objetivos, metas e indicadores de los tratados, convenios y acuerdos de DDHH

[1] Profesor – investigador titular en el Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana – Lerma. Investigador Nacional. c.aguilar@correo.ler.uam.mx

firmados y ratificados por el Estado; la implementación que siempre tiene diferencias con los diseños, tiene en la participaicón ciudadana un corrector válido que da mayor sentido a los esquemas de seguimiento y monitoreo; finalmente, la evaluación en tanto que verificación de la hipótesis de política, tienen la posibilidad de comprobar el grado de cumplimiento de los estándares internacionales de DDHH así como examinar la vinculación y más aún, la interdependencia de los derechos.

Claro que lo que este texto trató de abordar fue mucho más que esto; la Dra Pautassi, nos enfatiza que desde hace ya varios años, la metodología feminista ha venido reorientando y repensando los esquemas clásicos de la política pública. El Dr, Roth, nos señala que en efecto, las políticas pivotean sobre la concepción de un modelo de gestión y que a la postre es un transfondo que determina la importancia de la efectividad y/o igualdad, pues la reorientación de una u otra determinan metodológicamente la decisión. Las Dras Barajas y Rodríguez, también observan cambios en los procedimientos -sobre todo de la formulación de políticas- cuando insertan en su análisis la triada planeación, programación y presupuestación, que a la par reformula la visión del problema público como de la implememntación y evaluación.

El enfoque exploratorio que retomamos como metodología, resulta útil pero insuficiente para abordar todo el andamiaje que ofrece, por un lado la asociatividad de las políticas con los derechos humano, por otro, se complejiza la unidad de análisis cuando se transversaliza con la relación institucionalidad y desarrollo, pues los parámetros de observación son amplios y difícil de analizar empíricamente; para ello, habrá que generar una tipología de variables a observar para que cada una de estas explique de manera más detallada la observación.

Teóricamente podemos ubicar algunos elementos clave del enfoque de derechos. En primer lugar, se trata de un cambio en las concepciones tradicionales entre sociedad, gobierno y mercado, que, como se sabe, en la segunda mitad del siglo pasado, los acuerdos capital – trabajo dieron forma a los modelos de desarrollo y al menos en América Latina, propició una mayor exigencia de parte de las sociedades frente al desigual reparto que el mercado desregulado trajo consigo en la región.

Esto nos lleva a establecer que la rectoría del Estado es un elemento central en el enfoque de derechos, no solo por su papel en la regulación del mercado, sino en su papel justiciable (¿puede haber exigibilidad sin una entidad que procese la justiciabilidad -cuyo sentido estricto no cae únicamente en el aparato judicial sino también político-?). Este reestablecimiento de las capacidades regulatorias del Estado, ha superado el conflicto ideológico post guerra fría, donde el miedo al comunismo real no le trajo grandes simpatías a lo regulatorio[2] y hemos pasado a una necesidad de exigencia de un árbitro que garantice la justicia.

En ese tenor, la teoría del Estado (liberal) del siglo XVIII hasta mediados del siglo pasado, establecía no sin razones que los derechos civiles y políticos no requerían intervención estatal, justamente porque se trataban de derechos de talante individual que abogaban por un contrapeso al Estado leviatánico; no obstante, los graves problemas de la humanidad (violencia, hambruna, brechas salariales, desigualdad creciente), etcétera, traen consigo la necesidad de un ente que garantice no ya lo civil o lo político sino ahora lo social (acceso al agua, derecho a la recreación, cultura, libre tránsito, etcétera); es decir, los nuevos derechos denominados DESCA (derechos económicos, sociales, culturales, ambientales) establecen una nueva exigencia hacia los gobiernos y no ya en su talante liberal como meros agentes procuradores de servicios mínimos (dotación de agua, recolección de residuos, alumbrado, etc). Es en este sentido que las cada vez más complejas problemáticas humanitarias implícitamente requieren un aparato estatal no que oprima sino que sea parte de la garantía de los derechos, puesto que el derecho (en singular, como asunto jurídico) por si mismo es una norma que por sí misma no se desdobla en acciones concretas, sino que efectvamente requere de la acción de gobiernos a través de cursos de acción de índole colectiva.

Es muy interesante cómo este regreso al Estado (como ente regulador, como garante de lo común, y no como aquello que aplasta y controla la subjetividad humana), se determina a partir del problema público, aspecto, un poco obviado por las políticas públicas, que vieron en la programación (sobre todo la referente a la gerencia pública)

[2] Recuérdese la alusión que el comunismo chino trajo al arropar su economía capitalista: “no importa que el gato sea blanco o negro siempre y cuando atrape ratones”.

una tendencia hiper simplificante del problema público, puesto qué, como ya todos los capítulos de este libro dan cuenta, la programación supeditó la planeación, excluyendo la participación (o sólo vinculándola periféricamente sin darle decisión en todo el ciclo de la política pública) plural de los agentes involucrados que veían sus problemas reducidos a los parámetros que establecían las herrmientas de este estilo de gestión. Dicho de otro modo, estos esquemas de planeación (condicionado por la presupuestación) eran un embudo que no permitían la entrada o el procesamiento de la complejidad de los problemas públicos. Cierto es que la política pública son cursos de acción para problemas acotados, no obstante, los criterios con los que se iban gestando fragmentó el problema público, reduciéndo la política pública a la mera entrega de bienes y servicios o, como se hizo recurrente, hacer transferencias monetarias condicionadas que nunca tocaron la complejidad del problema público sino que afectaron su núcleo de manera somera.

Mientras las acciones positivas de los gobiernos se traducían en dichas entregas, los problemas públicos se recomplejizaron y no sólo eso sino que quien se hizo, universal, interdependiente, indivisible y progresivo, fueron los problemas públicos, gracias a la hiper fragmentación que bajo cierto estilo de políticas públicas, las acciones de los gobiernos iban implementando, lo cual no solo fue costoso sino que en términos temporales tiene costos irreversibles.

Justamente la política pública cuando se piensa a partir del problema público, es que tiene mayor alcance y no así cuando se estandariza desde los instrumentos y herramientas propias de la gerencia pública que si bien trajeron muchos aportes, también homogeneizaron los problemas de la industria privada al mundo social, trayendo consigo no solo esta fragmentación, sino una condicionalidad del problema a los mecanismos de presupuestación.

Frente a esta tendencia que afortunadamente se viene cuestionando, los derechos humanos en tanto marco jurídico internacional son un elemento estratégico imprescindible, pues, como todos sabemos, los problemas públicos no responden a fronteras nacionales y cada vez diluyen las fronteras incluso interregionales. Véase el caso de la

catástrofe medioambiental o de las migraciones masivas que están por todo el mundo. Posiblemente el problema de la pandemia derivada de la COVID-19, puso en claro que las micro soluciones sirven de poco al tiempo que los grandes problemas humanitarios siguen creciendo.

Por eso es importante el talante internacional de los derechos humanos, puesto que como herramienta de protección, trasciende los Estados – nación, posibilitando una respuesta global a problemas globales, de manera oraganizada y administrada por los Estados bajo un anadamiaje jurídico sin precedentes en la historia de la humanidad. Por eso este libro es muy enfático en señalar que los derechos humanos, son más allá de la norma, permiten el despliegue de acciones que positivizan ese derecho en acciones concretas de talante global y particular.

Parte importante de este texto es el proceso de aprendizaje que se dio con las hasta hoy dos imparticiones del Diplomado en Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos.

Del mismo modo que queremos trascender la moralidad de las políticas con enfoque de derechos (el deber ser, lo deseable), es importante no ceder en el deseo de acusar a los gobiernos y santificar a la sociedad; nosostros creemos que por un lado, los gobiernos tienen enormes dificultades operativas e institucionales que les impide innovar y segundo, que la socedad desconoce mucho de los mecanismos y herramientas que puede hacer valer de los derechos humanos.

Un diplomado como el que hemos trabajado, nos ha dejado claro que son muchas las brechas que obstaculizan la posibilidad de garantizar derechos a través de las políticas, una de ellas es el carácter dicotómico que solo genera polarización.

En primer lugar faltará desarrollar, analizar cómo se va reconfigurado la autoridad para tomar decisiones, es decir, en una estrutura organizacional hay quienes toman decisiones y hay quienes las ejecutan, pero, lancemos una hipótesis un poco aventurada ¿y si los actuales modelos de gestión favorecen la hiper concentración en las decisiones?

Cuando el Diplomado convoca a sus participantes, se pide que deben poseer cierto grado de decisión en su área de trabajo, justamente

para poder "insertar" lo aprendido y hacer efectivos los derechos. No obstante lo que se ha percibido, es que ese grado de decisión es muy etéreo, y lo es por muchas razones, que van desde la carencia de un servicio profesional de carrera hasta el desconocimiento elemental de los conceptos centrales de la política pública o de los derechos humanos, claro, pasando por una inseguridad laboral que se vive en todo el país.

Lo que se quiere enfatizar es que la "decisión" está desplazándose a los mandos más altos y mucho se debe a la forma en que la persona servidora pública debe afrontar sus acciones dentro de un marco operativo muy estrecho y que muchas veces pareciera que el mandato es no caer en problemas presupuestales. Insistimos, esto es una mera deducción que se hace de las personas participantes, las cuales, como se señaló en la introducción cuentan con capacidades intelectivas altas pero que la posibilidad operativa de insertar el enfoque de derechos en sus quehaceres profesionales muchas veces trasciende sus facultades las cuales están sobradamente controladas por el cumplimiento de lo presupuestal.

Creemos que este problema no se está estudiando y que gracias a estos ejercicios podemos hacer notar, por eso nos preocupa mucho el lenguaje anti gubernamental como si de facto, la administración pública gustara *per se* de violar derechos humanos, cuando habría que indagar y reflexionar sobre los impedimentos jurídicos, políticos, económicos, laborales, sociales que la persona servidora pública tiene para realmente insertar cambios sustantivos que abonen a positivar el derecho humano en sus acciones gubernamentales.

Excede la perspectiva de este libro indagar sobre la rotatividad de funcionarios de gobiernos nacionales y subnacionales. Detectamos que es muy alta y aunque no podemos asegurarlo con mayor información, inducimos que hay una rotatividad loable. Parece paradógico, que quienes desde el Estado deben abonar a los derechos humanos, tengan sus derechos laborales tan frágiles. Insistimos, esto es notable a nivel nacional y en la mayoría de las entidades federativas y qué decir de los gobiernos municipales.

Algunas acciones de los gobiernos subnacionales, consiste en capacitar a sus servidores públicos, bajo la lógica de la mejora contínua (para asegurar retención de talento), ¿cuál es el sentido de capacitar (por ejemplo en derechos humanos) si al finalizar el año seguramente habrá sido removido de su cargo? Por ello, creemos que mucho de lo que se invierte en operativizar derechos humanos mediante políticas acaba siendo un gasto disperso y que al final queda fragmentado. Seguramente no todos los casos están en ese talante pero es difícil imaginar que sean pocos los casos semejantes.

Lo que se quiere dejar en claro es que "educar" en políticas públicas con enfoque de derechos, implica facultades amplias de gestión así como políticas con diseños más participativos que sean el canal para gradualmente insertar correctivos. Con la planeación actual (véase el capítulo de Barajas y Rodríguez), en realidad el ciclo de la política pública ha quedado a mandato de lo presupuestal limitando la gestión y elevando la auditoría.

Todas estas ideas forman parte de una narrativa compartida por quienes impartimos el Diplomado mencionado, pero, lo que se quiere enfatizar es en la complejidad de la enseñanza de las políticas con enfoque de derechos, si bien es compleja, no justifica su estancamiento en lo nominal, sino que plantea retos para su enseñanza y su adecuada puesta en marcha. Frente a ello ¿podemos vislumbrar procesos híbridos y mixtos de eneseñanza capaces de solventar los problemas aquí detectados?

Nosotros creemos que las siete aristas aquí expuestas dan cuenta de la complejidad de asociar los derechos humanos a las fases de las políticas públicas, sin embargo, las condiciones actuales hacen repensar que requerimos más de lo que vislumbramos.

Sobre las personas autoras

Sobre las personas autoras

Laura Cecilia Pautassi

Abogada, graduada de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales (UBA). Doctora de la Universidad de Buenos Aires, área Derecho Social.

Investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) e investigadora permanente del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja", Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires (UBA).

Profesora adjunta regular de la Facultad de Derecho (UBA), docente de maestría y doctorado en el campo de las políticas sociales y los derechos humanos (UBA; Universidad Nacional de Lanús, La Plata, San Juan, Universidad Diego Portales (Chile) entre otras universidades latinoamericanas).

Directora del Grupo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (www.dspp.com.ar). Socia fundadora del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). Se desempeñó entre 2009 a 2018 como experta independiente y presidenta del grupo de trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (OEA). Consultora de diversos organismos de Naciones Unidas de América Latina. Directora de la Colección Derechos Sociales y Políticas Públicas, Editorial Biblos.

Las principales áreas temáticas son: derechos económicos, sociales y culturales (DESC), enfoque de derechos humanos y de género, políticas sociales y bienestar, indicadores de medición de derechos, cuidado y políticas públicas. laurapautassi@derecho.uba.ar

André-Noël Roth Deubel

Es politólogo (1990), magíster en Ciencias Políticas (1994) y doctor en Ciencias Económicas y Sociales mención Ciencias Políticas (1999) de la Université de Genève-Suiza. Es profesor investigador adscrito al Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales (FDCPyS) de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, desde el año 2006, actualmente en categoría profesor titular con tenencia de cargo. Ocupó los cargos de coordinador del Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, director de la revista *Ciencia Política*, director del Instituto

de Investigación Socio-jurídica UNIJUS y vicedecano encargado de Investigación y Extensión de la FDCPyS. Director del Grupo de Inv. "Análisis de las políticas públicas y de la gestión pública" (APPGP) (categoría B Colciencias 2021), coordinador del Laboratorio de Innovación en Gobernanza (GobLab) de la FDCPyS, co-coordinador del grupo Políticas Públicas Comparadas de ALACIP y co-editor de la revista *Mundos Plurales* (FLACSO-Ecuador). Ha publicado varios libros y decenas de capítulos y artículos sobre políticas públicas y sobre administración pública. Publicación: Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación (2019, 14.ª edición), Ed. Aurora, Bogotá (2019, 14.ª edición). Últimas publicaciones: Méndez, D. & Roth D., A.-N. (ed.), Innovación pública. Experiencias y retos en Colombia, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá (2020); "The Transformation of the State and Public Management during the Post-Pandemic Digital Revolution: From Taylor to Google". Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review, N°10, 2021, pp. 37-53.

http://iippg.cucea.udg.mx/sites/default/files/Journal_10.pdf.

anrothd@unal.edu.co https://orcid.org/0000-0001-8056-2035

Gabriela Barajas Martínez

Doctora en Economía por la Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México; maestra en Ciencias Sociales por FLACSO-México y Socióloga por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco, UAM-A. Actualmente se desempeña como profesora-investigadora en el Departamento de Sociología, UAM-A. Es especialista en políticas públicas, sus investigaciones sobre las políticas de desarrollo social, en particular de atención a la pobreza en México, la han llevado al estudio del presupuesto público. Es especialista en el análisis del presupuesto público en México. Sus publicaciones recientes se han centrado en el análisis de los programas de bienestar social en México, en el estudio de los presupuestos públicos con enfoque de género y de las políticas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. gbm@correo.azc.uam.mx

Abigail Rodríguez Nava

Doctora en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), doctora en Ciencias Financieras por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), maestra en Economía con Especialidad en Política Económica

por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), licenciada en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (UAM-I) y licenciada en Educación Media por la Escuela Normal Superior de México (ENSM). Actualmente es profesora investigadora titular C del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco; es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI-CONACYT) Nivel II. Es miembro de varias comisiones académicas evaluadoras y de comités editoriales de revistas académicas. Ha colaborado como docente en la Secretaría de Educación Pública (SEP) del gobierno mexicano y en la Escuela de Graduados en Administración y Dirección de Empresas (EGADE) del Tecnológico de Monterrey, asimismo ha colaborado en el diseño e impartición de seminarios de actualización y capacitación en dependencias del gobierno mexicano (entre otras, en Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, CONACULTA y Secretaría de Educación Pública, SEP) y proporcionado consultoría en temas relacionados con evaluación de proyectos de inversión y administración de riesgos financieros para los sectores público y privado. Es especialista en teoría económica, política monetaria, economía financiera, evaluación de proyectos y administración de riesgos; ha impartido más de 100 cursos en licenciatura y posgrado, ha participado como conferencista en más de 120 congresos nacionales e internacionales, y ha coordinado numerosos diplomados y cursos de educación continua en modalidades presencial y a distancia. Entre los reconocimientos recibidos se encuentran el "Premio a la Mejor Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales 2005", otorgado por la Academia Mexicana de Ciencias, y la "Beca para Mujeres en Ciencias Sociales 2010", otorgada por la Academia Mexicana de Ciencias, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), y el Consejo Consultivo de Ciencias de la Presidencia de la República. arnava@correo.xoc.uam.mx

María del Pilar Berrios Navarro

Doctora en Sociología Política; con especialidad en Derechos Humanos por la Universidad Castilla-La Mancha, maestra en Políticas Públicas y Licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), profesora investigadora de Tiempo Completo, titular C del Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco.

Ha coordinado y publicado diversos libros, entre los que se encuentran *Políticas Públicas de Género y Diversidad. Nuevos y viejos asuntos en la agenda pública* (2021), *Políticas Públicas y Derechos Humanos (2017) y Política Social en entidades subnacionales* (2015), *Los espejos de la Política Social en el Distrito Federal* (2010); *Nuevos Enfoques, Nuevos Actores*

del Desarrollo Social (2007), *Participación efectiva de las mujeres rurales en el ámbito local" (2007), "Democracia y Exclusión* (2006), *Participación Ciudadana en el Desarrollo y la Política Social de México", "Lo Cívico en lo Público*, *Entre lo Cívico y lo Gubernamental: Análisis de la relación entre el gobierno y las Organizaciones civiles en el Distrito Federal*, y *Poder, Ideología y Respuesta Social en México (1982-1996)*. Asimismo, ha sido incluida como asidua escritora de la revista *El Cotidiano*, y ocasionalmente en la *Revista Sociológica* publicada por la UAM. Ha dictado conferencias con temas como "La Política de Colaboración entre Organismos Civiles y el Gobierno del Distrito Federal", "Estructuración de la Agenda en el Proceso de las Políticas Públicas" y "La Política de Administración de Justicia en México". Ponente en el Seminario Latinoamericano sobre Ciudadanía y Democracia Sustentable auspiciado por la UAM y la Red Mexicana de Investigadores de la Sociedad Civil, así como en diversos eventos dentro de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad de la Ciudad de México (UCM), la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), Universidad Autónoma de Tlaxcala, Morelos y Guerrero, en el ITESO. pberrios@correo.xoc.uam.mx

Laura Zapata Carmona

Maestra en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), profesora de la Licenciatura en Políticas y Proyectos Sociales de la Universidad Nacional a Distancia de México (UnADM) y colaboradora de Convergencia de Organismos Civiles, A. C en temas relacionados sobre el derecho a la participación y el fortalecimiento institucional. Parte de su trabajo y praxis está relacionado con la política social, el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas y la participación ciudadana. lacaza@hotmail.com

María Carolina Restrepo Gómez

Es doctora en Ciencias de Gobierno y Política por el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, es maestra en Opinión Pública y Marketing Político por el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y licenciada en Administración de negocios en la Universidad del Quindío, Colombia. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel candidata. María Carolina ha publicado artículos y capítulos de libros sobre procesos comunicativos comunitarios y sobre comunicación política en México, Chile y en España. De manera adicional, ha impartido cátedra en nivel

licenciatura, maestría y doctorado en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, la Universidad Anáhuac Puebla y el Colegio de Tlaxcala. Actualmente se desempeña como investigadora visitante de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma en el marco del proyecto Cátedras del Estado de México del COMECyT.

Dentro de sus investigaciones e intereses de estudio se encuentran las siguientes líneas:

- Los mecanismos de participación ciudadana: conceptualización, variables y su vinculación con los Derechos Humanos.
- Análisis de los Mecanismo de Democracia Directa en la formulación de políticas públicas en el Estado de México: legislación, gestión y vinculación con las organizaciones de la sociedad civil.
- Los mecanismos de democracia directa en los procesos de conflictos prolongados en Guatemala (1999) y Colombia (2016).
- Los procesos de comunicación comunitaria en los conflictos mineros de la Sierra Norte de Puebla.

restrepocarolina91@gmail.com

Ángel Mundo López

Doctor en Ciencias Sociales, maestro en Políticas Públicas y Licenciado en Sociología por la UAM-X y candidato a Investigador Nacional por el Conacyt.

Profesor investigador de la UAM Xochimilco, adscrito al departamento de Política y Cultura. Imparte clases en la licenciatura en Política y Gestión Social, así como en el Instituto de Administración Pública de Tabasco, en la maestría en Administración y Políticas Públicas.

Ha participado también en la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México y en la FLACSO México.

Es par evaluador de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES).

En la Administración Pública se ha desempeñado como Subdirector de Diseño, Monitoreo y Evaluación del Programa SaludArte de la SEDU-Ciudad de México, así como ayudante de consejero ciudadano en el Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa-Ciudad de México).

Es autor de diversos artículos en materia de políticas públicas y política social.

Temas de interés: políticas públicas, política social, evaluación de políticas, transparencia y rendición de cuentas, administración pública.

amundo@correo.xoc.uam.mx

Rodolfo Jacinto Ruiz

Egresado de la licenciatura en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Lerma. Asistente del "II: Diplomado en Planeación de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos". La experiencia obtenida dentro del diplomado me permitió elaborar una serie de recomendaciones al programa "Jóvenes Universitarios", del cual hablo en este libro. Además, las recomendaciones del programa fueron presentadas en el primer congreso internacional "Derecho Social y Derechos Sociales en América Latina Postneoliberal. Miradas multidisciplinarias".

2173036696@correo.ler.uam.mx

Carlos Ricardo Aguilar Astorga

Profesor-investigador titular C de tiempo completo adscrito al Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Lerma. doctor en Ciencias Sociales en el Área de Relaciones de Poder y Cultura Política, maestro en Políticas Públicas y Licenciado en Política y Gestión Social, todos por la UAM-X. Tiene una veintena de artículos que versan sobre temas como teoría del Estado, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, principalmente. Recientemente coordinó los libros *Intercambio Político una forma de indagar las relaciones de poder entre sociedad y gobierno* y junto con la Dra. Berrios, el libro: *Derechos y políticas. Desafíos políticos e institucionales en México* ambos publicados por Juan Pablos editores y UAM Lerma.

Fue miembro académico del Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Desde 2018 es también socio activo de la Academia Nacional de Evaluadores de México A.C. (ACEVAL A.C.) y actualmente funge como su coordinador general. Desde hace 4 años es docente del núcleo básico de profesores de los posgrados en Políticas Públicas de la UAM-X y de Derecho en la UAM-A; también es profesor colaborador en posgrados de la Escuela de Administración Pública de la CdMx (EAPCdMx), del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (ICGDE-BUAP) de la sede México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Perteneciente al Sistema Nacional de Investigadores desde enero de 2015, actualmente nivel 1.

c.aguilar@correo.ler.uam.mx

Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos, se terminó de imprimir el mes de diciembre de 2022, con un tiraje de 100 ejemplares, en los Talleres Gráficos Santa Bárbara, S. de R. L. de C. V., Pedro Cortés núm. 402-1, col. Santa Bárbara, C. P. 50050, Toluca, Estado de México.

Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos

Las políticas realmente públicas son participativas porque contienen elementos centrales que aluden a los derechos humanos, es decir, no hay políticas (policy) que sean ajenas a los Derechos Humanos (DDHH) porque son estos los que permiten comprender cuál es el problema público que buscan atender las policy; del mismo modo que los DDHH son operacionalizables desde acciones jurídicas, pero también políticas. Al surgir esta intermediación de la participación entre el marco jurídico de los derechos y la racionalidad de las políticas públicas (observable mediante sus fases), la participación implícita genera la necesidad de observar las prácticas asentadas en tanto institucionalidad respecto de un modelo de desarrollo. Es por ello que la observación de las políticas públicas con enfoque de derechos, no solo se ve atravesada por la participación ciudadana, sino que al hacerlo, permite vislumbrar en torno a las reglas escritas y no escritas de la practicidad habitual respecto de un marco operativo que se plasma en los modelos de desarrollo.

El objetivo de este libro es indagar la relación entre las políticas públicas con los derechos humanos, tomando en consideración el papel articulador de la participación ciudadana que, a su vez, desdobla una tensión en el plano de la institucionalidad y de la propia concepción de desarrollo.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO
CIEPS CONSEJO DE INVESTIGACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL
EDOMÉX DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.
Casa abierta al tiempo UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA Unidad Lerma