



Marzo 2011

POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

José Manuel Velázquez Gutiérrez

Profesor-Investigador de la Universidad del Istmo, México

velazquez.gutierrez@gmail.com

Ciudad Ixtepec, Oaxaca, México

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Velázquez Gutiérrez, J.M.: *Políticas públicas sobre derechos humanos en México*, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, marzo 2011. www.eumed.net/rev/ccss/11/

RESUMEN

En este documento el lector tiene la oportunidad de conocer el desarrollo de las políticas públicas de los derechos humanos en México, así como las diferentes etapas que se han venido elaborando desde hace más de 20 años. El gobierno ha modificado y adaptado las demandas internas y del exterior entorno al tema. Como resultado de esas presiones hoy existen diferentes políticas aplicadas a la protección de los derechos humanos. Un ejemplo de política pública es la creación de un Ombudsman a través de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pero también el gobierno federal ha continuado con otras políticas como la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos y el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012.

PALABRAS CLAVE

Políticas Públicas, Agenda Pública, Derechos Humanos, Ombudsman, México.

INTRODUCCIÓN

¿Qué es una política pública?, ¿qué hace o no hace?, en la práctica ¿cómo nuestros gobiernos crean instituciones, decretos o leyes? Por esta razón consideramos necesario, presentar un panorama sobre lo que sí es una política pública, con el objetivo de conocer este proceso que es de suma importancia en el quehacer gubernamental, así como desglosar las etapas utilizadas.

Un concepto bastante ilustrativo sobre lo que son las políticas públicas es el que nos ofrece Aguilar (1992) al comentar que una política es lo que –colectivamente- hacen los sujetos en el gobierno para resolver problemas públicos, pero en relación con lo que quisieron y quisieran hacer, dando buenas razones del por qué deben hacerlo.

El objetivo de conocer qué es una política, nos facilitará entender la importancia que tienen en su aplicación; así como aprender de los errores del pasado, sus retos y dificultades, para que en el presente y futuro las propuestas estén mejor orientadas y se lleven a cabo exitosamente, tomando en cuenta que la labor gubernamental es de vital importancia para la sociedad, porque lo que haga o deje de hacer el gobierno afecta directamente o indirectamente a la población. De ahí la importancia de conocer y propiciar políticas aptas para la crucial toma de decisiones a nivel gubernamental, y no dejar que las decisiones se tomen a la ligera y sólo influenciadas por factores temporales.

Por lo tanto pretendemos ofrecer un panorama general sobre las políticas públicas de los derechos humanos (dd.hh.) en México. Conoceremos a lo largo de las últimas dos décadas como se han desarrollado estrategias y planes para promover la defensa de los derechos humanos. Este documento se desarrolla a través de las diferentes etapas de las políticas públicas; en cada etapa ubicamos el quehacer del gobierno mexicano y su procuración al problema de violaciones a los dd.hh. y las soluciones tomadas en su momento. Esto con el objetivo de hacer un recorrido sobre el entorno público con respecto a la temática de derechos humanos en México.

EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El análisis de políticas públicas se hace siguiendo un ciclo o enfoque *por etapas*. Según Aguilar, este proceso se desarrolla como a continuación se describe:

La noción de proceso de las políticas es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamientos, explicación y prescripción de una política. Como tal pertenece al orden lógico más que al cronológico, por lo que no entiende ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden uno tras otro. Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica las etapas pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condenarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse. (Aguilar, 1992:15).

Pero también hay críticos a este modelo *por etapas* o *enfoque de libro de texto*, como lo asegura Parsons, al decir que Stone, Nakamura, Lindblom, Woodhouse, Sabatier y Jenkis-Smith, acusan de “crear una visión artificial de la formulación de políticas públicas. Estos críticos sostienen que el mundo real es mucho más complicado y que no se define a partir de pasos o etapas o ciclos nítidos o puros”. (Parsons, 2007:113).

Esos críticos señalan que la realidad y la cotidianidad chocan con la formulación de políticas públicas como un proceso ordenado y exagerado y representa una imagen falsa de un asunto que es más grande de lo planteado por los expertos en un tema, porque siempre existirán otros factores externos que influyan en las decisiones. No es como un proceso de fabricación o ensamblaje.

Lindblom hace mención que la elaboración de las políticas públicas es un proceso muy complejo, sin principio ni fin, y cuyos límites permanecen muy inciertos. De alguna manera una red compleja de fuerzas produce conjuntamente un efecto llamado “políticas públicas”, dice y nos previene que “el método paso a paso corre también el riesgo de caer en el supuesto de que la formulación de políticas se lleva a cabo mediante un proceso ordenado y racional”. (1991:12-13). Por lo tanto Lindblom considera que “el proceso de políticas públicas puede explicar parcialmente cómo el gobierno persigue los distintos objetivos de política pública, pero no por qué se eligen estos objetivos”. (1991:16).

Majone (1997) recalca que los estudiosos de la administración pública siempre han tratado la concepción y la aplicación de las ideas como si fueran actividades abstractas que ocurren en alguna esfera muy alejada de los procesos reales de la elaboración de políticas; él ha sostenido que esta separación es imposible. “Conceptuaciones, normas y criterios de evaluación surgen de las actividades prácticas y profesionales en las que participan elaboradores de políticas, como administradores, jueces, críticos y analistas, y se desarrollan junto con tales actividades”. (1997:191).

A pesar de los críticos del enfoque *por etapas*, consideramos necesario darle un orden al proceso metodológico de las políticas públicas, porque sino fuera así, se convertiría en un sinfín de procesos que provocarían una serie de confusiones o repeticiones, como lo asegura Parsons en el sentido que si se desechara el modelo *por etapas*, “las opciones son quedarse con una confusa gama de ideas, marcos y teorías, o aceptar otro modelo alternativo. Por lo tanto, en términos generales, el marco *por etapas* sí permite el análisis de las complejidades del mundo real, con la condición de que, al usarlo como disposición heurístico, se recuerde que tiene todas las limitaciones de un mapa o metáfora”. (2007:114).

Una vez conocidas estas dos visiones sobre los seguidores del modelo *por etapas* y sus opositores, reflexionamos que para nuestro caso de estudio es necesario recurrir a un modelo de políticas públicas *por etapas*.

Existe un enorme abanico de posibilidades de marcos y modelos disponibles, retomando a Parsons, concordamos que es necesario darle uniformidad al estudio de las políticas, porque sino fuera así, el análisis de este tema sería confuso, por tal razón desarrollaremos las etapas basadas en el “Modelo Esquemático para el Análisis de Políticas Públicas” (Guillermo, 2004:124):

- Definición y agendación.
- Formulación.
- Implementación.
- Evaluación.
- Terminación.

La razón porque se considera práctico este modelo, es porque agrupa las grandes etapas y nos clarifica el proceso, facilitándonos su desarrollo.

1.1 Definición y agendación

Por agenda de gobierno suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. (Aguilar, 1993a:29).

Como afirman Roger Cobb y Charles Elder (1984:115; citados en Aguilar 1993a:30), se entiende por formación de la agenda “el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública”.

Según Aguilar (1993a) el proceso de agenda, se divide en dos tipos; la primera agenda es llamada *sistémica, pública o constitucional*; la segunda *institucional, formal o gubernamental*. “La primera está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de autoridad gubernamental existente... El segundo tipo puede ser definida como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones”. (1993a:32).

Existen diferencias entre la agenda sistémica y gubernamental, la primera está englobada en problemas más generales, genéricos o abstractos, mientras la segunda está enfocada en asuntos más específicos, determinados o delimitados. Es posible que estas dos agendas discrepen en un tema, causando tensión en el sistema político.

Para que un problema social logre llamar la atención del gobierno y se coloque en la agenda, se necesitan cumplir tres requisitos: “que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los

miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental". (Aguilar, 1993a:34).

La máxima "quien define es quien decide" sugiere que los grupos de poder o los organismos gubernamentales que inicialmente lanzan una propuesta, y definen el problema, indudablemente tienen influencia en las decisiones y en colocar el problema en la antesala de la acción, porque la hacen suya. Sin embargo es importante recalcar que cada grupo de interés planteará un asunto público, según sus intereses, porque cada uno "definirá" lo que le conviene, o sea, que sugerirá lo que considere pertinente y mutuamente conveniente.

En el caso de México en esta etapa encontramos dos grandes influencias para que el tema de las violaciones de los derechos humanos se colocaran en la agenda: una presión interna y otra externa.

Primero, una serie de presiones internas en diversas Entidades Federativas y algunos Municipios, como una forma de ir resolviendo el problema de forma acotada al nivel local; esto refleja que en la década de los ochentas en algunos estados con conflictos sociales internos como el de Guerrero y Oaxaca, entre otros, los gobiernos estatales decidieron usar sus facultades de Estados Libres y Soberanos para tratar de solucionar la problemática según sus recursos locales, esto coincide con la época de la guerra sucia¹, que se ubica en las mismas fechas. El camino seguido por diversos gobiernos estatales y locales que según sus recursos y circunstancias, fueron resolviendo el problema, como una forma presión que se limitaba al nivel local sin llegar a la federación.

La segunda presión es externa a través de gobiernos extranjeros, en específico de los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, por el asunto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte². De esta forma la reacción federal fue tardía y la colocación en la agenda gubernamental sufrió la misma situación.

1.2 Formulación

Desde un principio este paso de la formulación se vislumbra complejo, como el ejemplo que nos ofrece Majone, sobre lo que debe ser un analista de políticas y lo que debe hacer en el proceso de la formulación, al afirmar que "el analista de políticas es un productor de argumentos de las políticas, más semejante a un abogado –un especialista en argumentos legales- que a un ingeniero o un científico. Sus capacidades no son algorítmicas, sino argumentativas". (1997:57).

Tomando como base este razonamiento, detectamos varios elementos que se involucran en la etapa de la hechura-formulación de la política. La hechura de la política tiene que estar sustentada por el formulador de las políticas, que a su vez tendrá que convencer al tomador de decisiones y que finalmente resultará en la toma de decisiones. Todos estos elementos conjugados están sustentados en una gran acción: la argumentación.

El análisis como argumento implica que "los argumentos justificativos desempeñan un papel más importante aún en la elaboración de políticas. En política no basta nunca con la decisión, aunque sea una decisión correcta. Las decisiones deben ser legitimadas, aceptadas y puestas en práctica. Tras la elección viene el proceso de justificación, explicación y persuasión". (Majone, 1997:67).

Toda política pública debe estar bien sustentada en su formulación, es muy importante el trabajo de persuasión y convencimiento hacia el exterior, porque sí no se logra esto, es posible que no sea aceptada, aunque sea a todas luces correcta, es la argumentación la base necesaria para lograr su colocación, desarrollo y sostenimiento de una política.

Para argumentar, la teoría psicológica moderna, Majone (1997) "apela a la noción clásica de la racionalidad: una acción es racional si puede explicarse y defenderse con argumentos aceptables ante un auditorio sensato". Entonces el analista se convierte en un proveedor de argumentos para defender su idea y que sea lo suficientemente sustentada para lograr el convencimiento en general. "Aunque los individuos consideran lo que deben hacer antes de actuar, actúan a la luz de lo que ya se está haciendo y de lo que está ocurriendo en el presente. El analista no puede detener el proceso de formulación de políticas mientras se definen metas y se aclaran valores, para luego volver a poner todo en movimiento". Majone hace hincapié en la defensa argumentativa para tener éxito en la formulación y subsiguientes etapas en la aplicación de políticas. Él considera que es necesario utilizar las herramientas de persuasión y convencimiento, porque sin esas habilidades puede ser poco factible colocar un tema en la mesa de discusiones, algo que no este lo bastante fundamentado tiene pocas probabilidades de éxito, "los grandes avances de las políticas se vuelven posibles sólo después de que se ha persuadido a la opinión pública que acepte ideas nuevas", pero

el presentar nuevos temas no es empresa fácil, y menos en el mundo de la política, porque por su naturaleza presentará obstáculos intelectuales e institucionales, así como la oposición partidista, es necesario fundamentar exhaustivamente con elementos técnicos y estudios, pero esto no bastará para que esta empresa llegue a buen término, "las ideas nuevas generalmente carecen de suficiente apoyo empírico y teórico... Por todas estas razones, el análisis objetivo, sin el auxilio de la defensa y persuasión, rara vez basta para hacer grandes innovaciones en el campo de las políticas". (Majone, 1997:70-72).

Como podemos observar en las descripciones anteriores esta etapa se desarrolla entre dos sub-etapas, la parte intelectual sobre estudios profundos y el otro en el debate político; como sugiere Guillermo (2004) sobre la existencia de dos componentes de decisión, uno denominado *técnico* y otro *político*, el primer componente centra la atención en establecer los -fines, metas e instrumentos-; mientras en el componente político se desarrolla el debate sobre las opciones posibles, se establecen -compromisos, negociaciones y ajustes-.

La etapa de formulación en el caso de México sobre el tema de las violaciones a los derechos humanos nunca se colocó en manos del Poder Legislativo, todo quedó en manos del Poder Ejecutivo durante la Presidencia de la República de Carlos Salinas de Gortari; gobernante que acotó el tema en la agenda gubernamental sobre sus intereses. Por lo que la formulación fue planteada por él mismo. Tampoco se discutió públicamente ni se debatió en el Congreso, no hubo planteamientos ni movimientos que indiquen que en algún momento se haya discutido sobre la mejor forma de limitar la problemática de los derechos humanos en México.

Simplemente la etapa de agendación gubernamental y formulación fueron presentadas y creadas súbitamente por Salinas, sin más preámbulos. La iniciativa presidencial fue la creación de una institución denominada Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) que se encargó de responder a los intereses gubernamentales y a la vez de proteger los derechos humanos.

Esta situación se pudo deber a la influencia externa que jugó la presión de gobiernos extranjeros, en particular el gran peso que jugó Estados Unidos de Norteamérica con respecto al tema del comercio; a continuación conoceremos un indicio que afirma tal suposición:

Rosario Ibarra, destacada defensora de los derechos humanos, ha declarado que "la CNDH (fue) un engendro de Salinas para blanquear la imagen de México ante el Tratado de Libre de Comercio" (Ackerman, 2003:125).

Según las indagaciones hechas, las dos influencias encontradas, por una parte la presión interna que se suscitó en algunas Entidades Federativas, quienes a través de sus facultades trataron de dar solución a la problemática a un nivel local, y por otra parte la presión extranjera fueron las razones para que el gobierno mexicano se viera obligado a formular una política pública sobre derechos humanos que nunca fue expuesta a la luz pública, simplemente fue una colocación repentina, que no permitió el debate democrático ni los reflectores de la sociedad, en pocas palabras el gobierno mexicano imprevistamente tomó su propia decisión aprovechando las reglas no escritas de la institucionalidad mexicana, basada en la omnipresencia del Presidencialismo.

El canal institucional que utilizó el Gobierno Mexicano fue la colocación del tema en la agenda gubernamental de forma sorpresiva y rápida e inmediatamente se procedió a la formulación. Fue tan expedita la solución que no fue permitido al Poder Legislativo debatir las distintas opciones. Simplemente a través de un Decreto del Poder Ejecutivo Federal, el Presidente de la República decide sin más preámbulos colocar el tema de las violaciones de los derechos humanos en la agenda gubernamental y de paso también formula e implementa la política pública en el mismo instante.

Por lo tanto no existe más debate legislativo ni exposición del tema por mucho tiempo en la agenda gubernamental. Aunque la solución de un Ombudsman en México, fue repentina, esto no significa que realmente se haya formulado e implementado una institución de Ombudsman de la forma clásica. Esto requirió más tiempo de lo que se pudiera esperar -más de una década de implementación- lo cuál será analizado en el próximo punto.

A partir de toda la información obtenida y expuesta anteriormente, podemos considerar que son las reglas no escritas de la institucionalidad (North, 1993) que protegen a los gobernantes culpables de violaciones a los derechos humanos para que no sean castigados. Porque ellos mismos no aceptan que la sociedad los sancione y los encarcele. Por tal razón el *fenómeno de conveniencia* de los políticos de tener el control sobre la agenda gubernamental les permite tener discrecionalidad al momento de tomar decisiones de cómo abordar el tema.

Hasta lo que esta investigación logró conocer, no existen indicios sobre los gobernantes tuvieran las agallas de solucionar la problemática de los derechos humanos a través de un sistema jurisdiccional que castigue severamente a los servidores públicos que violen los derechos humanos. Tampoco encontramos indicios ni remordimiento de conciencia de la clase política con respecto al tema, lo que permitió que los resultados finales de la política pública sean como ahora la conocemos.

Por el contrario la mejor solución para los gobernantes fue un sistema no jurisdiccional, sin penas corporales o vinculantes a los políticos que abusen del poder. Es ingenuo pensar que los políticos resolverían el problema judicialmente y no administrativamente, porque la obvedad es que ellos no cavarían su propia tumba (en sentido real y figurado) y no les era conveniente un sistema jurisdiccional; es mejor para ellos solucionar a través de sanciones administrativas y no poner en juego su propia vida. Todo este *fenómeno de conveniencia* (yo agregaría hasta de supervivencia) que los políticos decidieron acotar la formulación.

1.3 Implementación

La etapa de implementación es más complicada de lo que se considera, porque a lo largo de los años se han encontrado defectos de implementación. El aparato burocrático y el mundo de la política es más complejo de lo que parece ser; en la práctica el tratar de implementar una política se enfrenta a muchos elementos internos y externos, a presiones de todo tipo y suele pasar desde los más altos niveles hasta la base, como lo asegura Aguilar al afirmar que la política al “momento en que se echa a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones; la implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo y elusivo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva”. (1993b:17). Ante este escenario es común que se presenten problemas de diseño y errores en la implementación, lo que provoca fracasos y dificultades en la ejecución de los planes, haciendo complicado llevar a buen término una política.

Como lo indica Aguilar basándose en la tesis de Pressman y Wildavsky, existe un doble trabajo que se desarrolla en esta etapa: hay un doble sentido de implementación, es el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva. “Son dos así los significados de -llevar a cabo, a efecto, a culminación-, del implementar: el tránsito del concepto (lo abstracto) a lo real (lo concreto) y el tránsito de lo probable (el objetivo, la expectativa) a lo efectuado. El lío del pasar de un dicho a un hecho”. (1993b:47-48).

En el diseño de las políticas públicas los actores políticos tienen diversas opciones para implementarlas, una de esas opciones es crear una política a través de la creación de una estructura u organización gubernamental.³ Estas instancias gubernamentales, tienen su fundamento en leyes o reglamentos que a su vez le dan vida y forma a la política pública.

Como se cito anteriormente, en el caso de México fue necesario la creación de un Ombudsman en 1990, la institución creada se denominó Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como un Organismo Constitucional Autónomo, cuya historia en su diseño institucional podemos dividir en tres grandes etapas: su creación en 1990, las reformas de 1992 y la autonomía de 1999. Nos percatamos que el proceso de implementación duró casi una década, detectamos como signo de esta lentitud en el proceso, la férrea línea política que el gobierno mexicano manipuló durante los últimos sexenios gobernados por el Partido Revolucionario Institucional.

Originalmente la CNDH fue creada como un “Órgano Desconcentrado de la Secretaría del Gobernación” y fue adscrito directamente al titular de la dependencia. La CNDH como la conocemos ahora, sufrió una serie de modificaciones a través de la década de los noventa y principio de siglo XXI. Como podemos observar la verdadera autonomía como Ombudsman fue un proceso de implementación de más de una década.

Inicialmente no se le nombró “organismo público autónomo”, eso sucedió con las posteriores reformas a la Ley de la Comisión del 26 de noviembre de 2001 y el 30 de junio del 2006, donde se reconoció plenamente a la actual Comisión Nacional de los Derechos Humanos como un *Organismo Constitucional Autónomo* en todos los sentidos, tanto estrictamente funcionales, como patrimoniales y organizativos.

El objetivo fue crear un organismo no jurisdiccional; se usó la misma lógica que se instrumentó durante la década de los noventa en Latinoamérica, basada en la creación de organismos no vinculantes defensores

de los dd.hh. La diferencia en la creación de organismos no jurisdiccionales, es que en la mayoría de los países Iberoamericanos la creación del Ombudsman es vía parlamentaria y se le denomina Defensor del Pueblo⁴; en el caso mexicano la implementación responde a una creación vía poder ejecutivo federal, bajo el nombre de Comisionado de los Derechos Humanos.

1.4 Evaluación

Después que una política pública recorre desde la etapa de *Definición, Agendación, Formulación e Implementación*, finalmente llegamos al punto de *Evaluación* el cual se puede rectificar en cualquier momento de la política, no es necesario esperar hasta el final para revisar los pros y contras.

La importancia de esta etapa radica en la necesidad de reconocer los aciertos y errores durante las etapas de desarrollo de una política, según Guillermo se puede aplicar “sobre todo el proceso o sobre alguna de sus fases” (2004:136); pero su complejidad radica en los parámetros utilizados por los evaluadores del proceso, y las escalas utilizadas. “Idealmente, los estudios de evaluación proporcionan información para la retroalimentación; al revelar lo que fue bien y lo que fue mal en los últimos pasos de la política, éstos proporcionan información para dar los próximos pasos”. (Lindblom, 1991:24).

Como Majone explica: “la dificultad característica de la evaluación de las políticas es precisamente la diversidad de las normas admisibles. Los ciudadanos, los legisladores, los administradores, los jueces, los expertos y los medios de difusión aportan sus perspectivas y sus criterios particulares. Esta diversidad de puntos de vista es inevitable en una sociedad plural, pero también es necesaria para la vitalidad de un sistema de gobierno que se rige por la discusión”. (1997:44).

Lindblom (1991), recomienda que se hagan evaluaciones explícitas de los éxitos y fracasos, porque esta evaluación profesional de políticas públicas ilustra el esfuerzo de algunos para elevar el nivel de racionalidad en la formulación de políticas, así como tener algunas cualidades al momento de evaluar; tomando en cuenta un trabajo sistemático y neutral. Pero es inevitable un cierto tipo de partidismo, que hasta cierto punto es considerado como aceptable en el análisis profesional de políticas, porque los expertos se convierten partidistas en nombre de la razón. En este contexto -la eficiencia- significa una solución que incorpora elementos ventajosos para todos los participantes y para sus clientelas. De manera aislada, los participantes no siempre las descubren.

Lo que ocurre en esta etapa son los fenómenos de *innovación* y *sucesión*; Hogwood y Peters (citados en Parsons, 2007), nos muestran que al final de una política se enfrenta a un nuevo reto de innovación, durante el cual es probable que se haga una “nueva” política que queda enmarcada en el contexto de las políticas todavía vigentes. También el fenómeno de sucesión, que implica el reemplazo de políticas vigentes por otras, pero que no significa cambios fundamentales de enfoque.

Como ejemplo, en el caso de México, el gobierno ha continuado con las políticas públicas tipo Comisión Interinstitucional denominada Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMDH), y finalmente otra política tipo decreto denominada Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 (PNDH).

Los antecedentes de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, datan del Acuerdo Presidencial del 17 de octubre de 1997, que creó la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos, con la finalidad de coordinar las posiciones de las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal, para dar cumplimiento, en tiempo y forma, a los compromisos ante el exterior en materia de derechos humanos.

Durante el sexenio del Presidente Vicente Fox Quesada, el 11 de marzo de 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos.” Entre sus objetivos destacan la tarea esencial de promover y defender los derechos humanos, a través de un trabajo sustantivo e interinstitucional sumamente arduo en los años por venir, así como la participación de la sociedad civil como un eje fundamental en la promoción y defensa de los derechos humanos y que por lo tanto, debe involucrarse abiertamente en los procesos de diseño de la política nacional de derechos humanos. El Gobierno Federal considera que es necesario contar con una política integral en la materia que permita dar uniformidad a las acciones del mismo tanto en el ámbito nacional como en el exterior.

Esta política pública del Gobierno Mexicano tiene varias características: primero, se crea esta política tipo Decreto (en este caso un Acuerdo Presidencial); segundo, es una Comisión con carácter permanente e interinstitucional, a través de una Secretaría Técnica; tercero, se involucra a la sociedad civil a través de mesas de trabajo temáticas; y cuarto, sus objetivos responden a la necesidad de contar como un mecanismo para coordinarse ante instancias nacionales e internacionales.

Sobre la creación del PNDH, fue a través de la Secretaría de Gobernación, que a efecto de recoger propuestas a nivel nacional para la elaboración del PNDH, se llevaron a cabo 5 foros regionales de consulta ciudadana. Por su parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores organizó igualmente 4 foros con el mismo propósito. Asimismo, el 26 de octubre de 2007 se publicó la convocatoria para participar en la elaboración del Anteproyecto del PNDH dirigido a las organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y especialistas en la materia. De esta manera se legitimó el Plan y se aprobó.

Entre las estrategias establecidas existen cuatro temas fundamentales, a saber: la inclusión de una perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas; la implementación de los mecanismos de colaboración y coordinación entre los poderes de la Unión y los órdenes de Gobierno; la promoción y difusión de una cultura de derechos humanos y la debida armonización legislativa. Dichos temas obligan la intervención de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyo esfuerzo redundará en el respeto irrestricto de los derechos humanos. La Secretaría de Gobernación, a través de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos es la responsable de verificar los avances del PNDH.

Los ejemplos anteriores demuestran cómo estas políticas vienen a completarse. Para el caso mexicano las políticas complementarias a la CNDH son la CPGMDH y el PNDH. Este tipo de políticas públicas a través de una Comisión intersecretarial atiende a la lógica de que el Estado tenga una acción coordinada ante los organismos internacionales, o sea para organizarse ante la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas y defenderse ante tribunales internacionales en la materia.

De esta forma el gobierno se puede organizar ante eventuales problemas en el exterior y tratar de mitigar sus consecuencias, también evitan que el Ombudsman sea el único en tener la voz de mando en la materia. Esta política tiene como objetivo tener una postura uniforme ante el exterior y de carácter oficialista. Mi consideración sobre este tipo de políticas, es que son para defender al gobierno de sus propias acciones, o sea el defensor de la Administración Pública en caso de violar los derechos humanos, así como los ciudadanos, tienen a su defensor a través de los Ombudsman, el gobierno tiene su propia Comisión para defenderse ante organismos internacionales.

1.5 Terminación

Después de la evaluación se presenta una etapa compleja, esta última etapa, después del largo procedimiento desarrollado, se llega al supuesto de que se han logrado los objetivos planteados, ya sea que se haya resuelto por completo el problema o haya aminorado algunos puntos.

Algunas políticas a su término no logran concretar sus objetivos, pero las que sí lograron consumarse exitosamente, necesariamente tienden a llegar a “esta última fase del proceso, tendiendo a concluir la política, donde entre otras cosas, se clausuran aquellas agencias surgidas en torno a la misma”. (Guillermo, 2004:138). Podemos afirmar que una política se considera que ha terminado, cuando se satisficieron los elementos para los que fue creada y que ya no se necesita continuar; por lo tanto el programa o institución desaparece o se fusiona con otro similar.

Pero esta etapa presenta varios dilemas, porque es en este momento en la vida de una política que se enfrenta a diversos caminos: no sólo la clausura de la política, sino una evolución o innovación de nuevas políticas puede ser el otro camino a seguir. Bardach aporta a este tema a través de sus propuestas de diversas estrategias y técnicas de interacción llamados juegos políticos propios del complejo mundo de las políticas. “El juego político de la renegociación de los fines puede irse por muchas direcciones. Puede recortar o reajustar los fines, distorsionarlos o inhibirlos, sobrecargarlos de tal modo que se vuelven un peso político insostenible”. (Bardach, 1977:85; citado en Aguilar, 1993b:67). Ante esa situación se presenta el efecto de desviación de los fines, que consiste en una sobrecarga de la política original con más objetivos o planes a los inicialmente previstos.

Con los ejemplos de la CPGMDH y el PNDH, destacamos que una política puede ser complementada y completada por otra política, que a través de diversos mecanismos (decretos, planes u organizaciones) sobrecargan la política original (CNDH). Los especialistas en políticas públicas tratan de inflar o ir sumando más políticas con el objetivo de especializarla o ir la orientando a metas más concretas.

De acuerdo con lo que se desarrolla en este documento sobre derechos humanos, también agregaríamos otros instrumentos como planes, programas, organizaciones de menor escala o con temporalidad definida; como instrumentos que complementan a las políticas.

También es importante resaltar que en políticas públicas se mezclan las dos últimas etapas, entre la evaluación y la terminación. Como podemos percatarnos en esta última etapa del modelo seguido, existe una línea muy sutil que es difícil de ubicar entre las dos etapas; algunos estudiosos del tema como Parsons, afirman que no hay una línea clara para este tema. Para finalizar y reflexionar, él nos ofrece la siguiente visión: "Los problemas nacen, las políticas crecen, se marchitan y mueren. Sin embargo, aunque es relativamente fácil identificar la génesis de las políticas, el momento en que éstas mueren es menos certificable". (2007:591).

Sobre la última etapa denominada *Terminación*, no podemos aplicarla completamente para nuestro estudio sobre políticas públicas de los derechos humanos en México, debido a que la política adoptada no ha concluido, y esto se debe a que el problema de violaciones de los derechos humanos continúa y no se ha erradicado completamente. Se puede considerar que una política pública ha sido exitosa cuando llega a la etapa de terminación y el asunto por la que fue creada cumplió con su objetivo.

Por lo tanto la política adoptada al tema no ha llegado a su término porque no se ha cumplido cabalmente con todos los objetivos generales por los cuales fue establecida. Se considera que una política llega a su terminación cuando los decretos o leyes son abrogados y las instituciones o agencias del gobierno desaparecen o se fusionan con otras. Es decir, mientras la situación de violaciones a los dd.hh. continúe, y la respectiva institución de la CNDH no sea derogada, no se puede decir que la política ha terminado.

Pueden desaparecer las instituciones cuando el gobierno tome la decisión de cancelar la política pública, o cuando la modifique; por ejemplo, en el caso de los Ombudsmen; si en algún momento un gobierno decidiera cambiar la política y cancelar el aspecto no jurisdiccional y convertirlo en jurisdiccional (que recaiga en manos del Poder Judicial, para vincular jurídicamente la violación de dd.hh. y ejercer acción penal sobre los servidores públicos), entonces podríamos estar hablando de una terminación de la actual política pública. Pero mientras esto no suceda sólo podemos quedarnos con la etapa de evaluación, y no podemos afirmar ni ahondar en la etapa de terminación, porque ésta todavía no sucede.

CONCLUSIONES

Dentro del mundo burocrático, existen políticas públicas que se desarrollan y se ejecutan de forma expedita, en otros casos se desenvuelven a lo largo de varios años; como es el caso de la política aplicada a los derechos humanos. Como se puede percatar, las etapas se colocaron a través de varios sexenios, trastocando varios gobiernos federales.

Esto nos demuestra que el mundo de las políticas públicas es complejo, pero necesario, aunque los resultados actuales, distan mucho de hablar de un triunfo en la materia, es visible el cambio institucional que ha venido fraguando desde la incipiente formulación de la primera CNDH. Aunque actualmente existen otras políticas que complementan y con objetivos más específicos, que se llevan a cabo desde el gobierno federal, todavía no hay una solución definitiva hacia las continuas violaciones de dd.hh.

Por lo tanto, a pesar que se implementó la CNDH y otras políticas como una forma que atacar el problema de las violaciones a los dd.hh. estas continúan, es decir mientras exista un abuso por parte de la autoridad, significa que el problema persiste. Recordemos que el origen de cualquier institución defensora de derechos humanos tiene como objetivo disminuir y evidenciar las violaciones efectuadas por los gobernantes hacia sus gobernados, pero es evidente que ese objetivo dista mucho de ser cumplido.

La única forma que se pueda concluir con éxito la política pública de los derechos humanos, es que el estado mexicano cumpla cabalmente con su mandato, y respete lo que la ley le faculta; pero esta utopía dista mucho de la realidad, porque nos encontramos ante un Estado que no garantiza el respeto hacia sus ciudadanos. Basta abrir cualquier periódico, cualquier día de la semana, para percatarnos que el Estado continúa sistemáticamente violentando las garantías individuales.

Por esta razón los ciudadanos estamos expuestos en cualquier momento a enfrentarnos a los abusos de la autoridad, y nuestra única garantía es la actuación de las instituciones de protección de derechos humanos, como la CNDH. Por lo tanto, la actual política pública sigue siendo la única solución, posiblemente no es la mejor política, ni la única opción, pero es mucho mejor que hace dos décadas.

Se pueden proponer otro tipo de políticas, por ejemplo el uso de un sistema jurisdiccional y vinculante de protección de derechos humanos, por lo tanto sería necesario dotar al Ombudsman de mayores facultades coercitivas y con respaldo de los otros poderes. Otra propuesta radica, que las violaciones efectuadas por servidores públicos contra la población, sean juzgadas y procesadas por el Poder Judicial, lo cual daría un cambio radical en la políticas actual. Pero mientras se presentan ésta y otras propuestas, sólo es posible evaluar y mejorar el diseño de la actual.

Por lo tanto una forma de evaluar y mejorar el diseño es con nuevas propuestas, actualmente en México algunas voces de actores políticos y sociales tratan de colocar el tema de dotar al Ombudsman de mayores herramientas jurisdiccionales, éstas propuestas siguen en la etapa de la agenda social, esperando que en algún momento el gobierno recapacite y se abra la posibilidad de plantearse en la agenda gubernamental, desafortunadamente sus voces no han tenido mucho eco; una posible razón es que el gobierno mexicano está enfrascado en otros temas de seguridad nacional y los derechos humanos quedan rezagados y en un plano inferior. Así lo demuestran las últimas quejas contra el Ejército, Policía Federal y Marina, las cuales son minimizadas por el mismo gobierno.

Para finalizar, es importante recalcar que el caso de la política sobre derechos humanos en México, existen un fenómeno de políticas complementarias, las cuales tienen una vertiente transversal dentro de las políticas del gobierno federal, lo que viene a reforzar el trabajo realizado por otras instancias públicas. De esta forma, es posible que en cualquier momento se diseñen programas, comisiones o proyectos que vienen a complementar las grandes decisiones implementadas anteriormente.

También es importante hacer hincapié que aunque una política esté bien diseñada, su parte débil es la implementación, porque si bien los altos funcionarios tengan buenos deseos sobre el tema; la correcta aplicación de las políticas públicas, queda perdida en los escalones de la pirámide burocrática; del mismo modo queda expuesta a un sinnúmero de actores que presionarán para corregirla y evaluarla de forma constante.

NOTAS

¹ En México, a partir de la década de los años setenta y primera mitad de la década de los ochenta se le conocen como los de la “guerra sucia”, que registró al menos 532 desaparecidos. Después de tres décadas el Estado Mexicano reconoció estos hechos. Durante este tiempo, debido a la existencia de diversos grupos guerrilleros, el Estado aplicó una política de represión en contra de éstos, de activistas políticos y dirigentes sociales, realizando en su contra allanamientos de morada, detenciones ilegales, desapariciones, tortura y ejecuciones extrajudiciales. (Comisiones de la Verdad, 2003: 420-421).

² El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se firmó, simultáneamente, el 17 de diciembre de 1992, en las ciudades de México, Ottawa y Washington, D.C. y entró en vigor del día primero de enero de 1994, su objetivo es formar una Zona de Libre Comercio, estableciendo reglas claras y permanentes para el intercambio comercial, que permita el incremento de flujo comercial e inversión, así como nuevas oportunidades de empleo y mejores niveles de vida. (Secretaría de Economía de México, 1993).

³ A las grandes iniciativas políticas, a las transformaciones masivas de normatividades y reglas formales, a los intentos derivados de nuevos diseños de políticas públicas, se “*entroncan*” procesos complejos de implantación y movilización de estructuras organizacionales. Las organizaciones son espacios sociales creados en la dinámica de sociedades heterogéneas. El conjunto de leyes, normas, costumbres, espacios creados desde el régimen y el sistema político, son elementos constitutivos primarios de cualquier organización gubernamental. Éstas son, en algún sentido, la vanguardia de la certidumbre de la acción gubernamental para la sociedad. (Arellano y Cabrero, 2003:11-13).

⁴ Aparece la institución del Ombudsman con especial énfasis en Iberoamérica, sobre todo a partir de su incorporación en la Constitución Española de 1978, fuente inspiradora en esta materia, bajo el nombre de *Defensor del Pueblo* (Primer Informe de la Defensoría del Pueblo, 1998:1). En la década de los noventa, se incorpora la figura del Ombudsman en América Latina con denominaciones como: Defensor del Pueblo,

Procurador de los Derechos Humanos, Defensor de los Habitantes o Comisionado Nacional de Derechos Humanos (González, 2000).

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, John M. (2003). "Organismos autónomos y democracia: El caso de México", Universidad Nacional Autónoma de México / Siglo XXI Editores, México.

"Acuerdo por el cual la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos será la responsable de llevar acabo la verificación periódica del avance del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, de los resultados de su ejecución, así como su incidencia en la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012". (2008). Diario Oficial de la Federación del 18 de diciembre de 2008, México.

"Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos" (2003). Diario Oficial de la Federación del 11 de marzo de 2003, México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). "La hechura de las políticas", Núm. 2, Porrúa, México.

_____. (1993a). "Problemas públicos y agenda de gobierno", Núm. 3, Porrúa, México.

_____. (1993b). "La implementación de las políticas", Núm. 4, Porrúa, México.

Arellano, David y Cabrero, Enrique (Coord.) (2003). "Reformando al Gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental". Centro de Investigación y Docencia Económicas / Miguel Ángel Porrúa, México.

Comisiones de la Verdad (2003). Memoria del Seminario Internacional de la Verdad: Tortura, reparación y prevención y Foro público: Perspectivas y alcances. El caso de México. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México.

Decreto "Promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte" (1993), Secretaría de Economía, México.

Decreto "Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012" (2008). Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 2008, México.

González, Enrique (2000). "Manual de Defensoría del Pueblo". Defensoría del Pueblo de Venezuela, Caracas, Venezuela.

Guillermo Muñoz, Enrique (2004). "El modelo del análisis de políticas públicas" Gobierno y Gestión No. 22, Puebla, México.

Lindblom, Charles E. (1991). "El proceso de elaboración de políticas públicas", MAP, Madrid, España.

Majone, Giandoménico (1997). "Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas". Fondo de Cultura Económica, México.

North, Douglass (1993). "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico", Fondo de Cultura Económica, México.

Parsons, Wayne (2007). "Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas", FLACSO-México / Miño y Dávila Editores, México.

Primer Informe de la Defensoría del Pueblo: Periodo abril 1996-abril 1998 (1998). Defensoría del Pueblo de la República del Perú, Lima, Perú.