



UADY

UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA  
DE YUCATÁN

FACULTAD DE DERECHO

Revista

*Tohil*

# DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO. A 11 AÑOS DE SU REFORMA

## HUMAN RIGHTS AND PUBLIC POLICIES IN MÉXICO. 11 YEARS AFTER REFORMED

GUSTAVO AGUILERA IZAGUIRRE<sup>1</sup>

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN II. ELEMENTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS III. INDICADORES IV. EVALUACIÓN V. CONCLUSIÓN VI. BIBLIOGRAFÍA

**Resumen:** La reforma constitucional del 10 de junio de 2011 ha sido la más importante en materia de derechos humanos ya que amplía su reconocimiento y señala obligaciones tanto para el Estado, como para los servidores públicos, para la elaboración e implementación de las políticas públicas en todos los ámbitos y niveles del Gobierno. Luego entonces, para la plena realización de los derechos humanos contenidos en nuestra constitución es necesario la implementación de políticas públicas en esa materia.

En ese contexto, el objetivo del presente artículo es analizar la relación que existe entre los derechos humanos y las políticas públicas, específicamente en el estudio de las políticas públicas en cuanto a sus elementos, indicadores y evaluación. Para ello, se ha llevado un análisis crítico de revisión de literatura en materia de derechos humanos y políticas públicas, con base en documentos y leyes en los cuales queda plasmado esa relación entre los derechos humanos y las políticas públicas para el debido cumplimiento de estas.

**Palabras clave:** derechos humanos, políticas públicas, reforma.

**Abstract:** The constitutional reform of June 10, 2011 has been the most important in the area of human rights since it broadens its recognition and indicates obligations for both the State and public servants, for the preparation and implementation of public policies in all spheres and levels of government.

---

1 Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca. Profesor investigador de la Universidad Autónoma del Estado de México (Toluca). Investigador del Sistema Nacional de Investigadores SNI 1. Correo electrónico: gaguilera@uamex.mx. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9817-6746>.

Then then, for the full realization of the human rights contained in our constitution, it is necessary to implement public policies on this matter.

In this context, the objective of this article is to analyze the relationship that exists between human rights and public policies, specifically in the study of public policies in terms of their elements, indicators and evaluation. For this, a critical analysis of literature review on human rights and public policies has been carried out, based on all those documents and laws in which the relationship between human rights and public policies is reflected for the due compliance of are.

**Keywords:** human rights, public policies, reform.

## I.- INTRODUCCIÓN

Desde mediados del siglo XX se reconoció la estrecha relación entre derechos humanos y las políticas públicas, a partir de dos perspectivas:

- a) Los derechos humanos deben ser la inspiración de las políticas públicas, lo que se conoce como la perspectiva de derechos humanos y;
- b) Para la plena realización de los derechos humanos se requiere de políticas públicas específicas.<sup>2</sup>

En el marco de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986), se impulsó la perspectiva de derechos humanos como “un método para regular los procesos de cooperación internacional, las políticas de combate a la pobreza y, particularmente, las políticas de desarrollo”.<sup>3</sup>

Bajo este criterio, se toma en cuenta que “Además de leyes pertinentes se necesitan procesos e instituciones políticas, de gestión y administrativos que respondan a los derechos y las necesidades de las personas”.<sup>4</sup>

El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas supone que se materialicen los derechos para todas las personas. Esto implica que el estado identifique y dé cumplimiento a sus obligaciones en materia de derechos humanos, atienda a los grupos en situación de vulnerabilidad, incluya la participación efectiva de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad

2 Peña Guzmán, Mireya Maritza, “Derechos humanos y política pública,” Aportes Andinos .No. 21. Quito, Ecuador, Universidad Andino Simón Bolívar, Programa Andino de Derechos Humanos, mayo 2008, p. 1

3 Vázquez Daniel y Serrano Sandra, Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad en la reforma constitucional de 2011. Apuntes para su aplicación práctica. Documento de trabajo, 2011, p. 15.

4 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Nueva York/Ginebra, 2006, p. 10.

civil, y que transforme las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales.

Algunos principios sobre el enfoque de derechos humanos son:

- Cubrir al menos los niveles esenciales de cada uno de los derechos tomando en cuenta la base “mínima” establecida en los instrumentos de derechos humanos y en los estándares internacionales.
- Usar al máximo los recursos disponibles para cumplir y garantizar los derechos humanos, lo cual incluye favorecer a los grupos en situación de discriminación. Realización progresiva de los derechos y no retroceso.
- Igualdad y no discriminación, promoviendo medidas para la igualdad de grupos y personas que se encuentran en situación de discriminación.
- Transparencia y rendición de cuentas.
- Transversalidad e integralidad, buscando que la perspectiva de derechos humanos se permee en todas las estructuras y acciones de gobierno.<sup>5</sup>

## II. ELEMENTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

La reforma constitucional del 10 de junio de 2011 ha sido la más importante en materia de derechos humanos ya que amplía su reconocimiento y señala obligaciones tanto para el Estado, como para los servidores públicos, para la elaboración e implementación de las políticas públicas en todos los ámbitos y niveles del Gobierno.

De manera esquemática, entre las principales aportaciones de la reforma constitucional se encuentran:

- El término “garantía individual” se eliminó del texto constitucional y se sustituyó por el de “derechos humanos”.
- Reforma de 11 artículos constitucionales (1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105).
- El principio pro persona se incluye.
- Eleva a rango constitucional a los derechos humanos contenidos en tratados internacionales.
- Todas las autoridades del país tienen la obligación de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos.
- Se adoptan los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad para la aplicación de los derechos humanos.

<sup>5</sup> Guía Práctica para la Elaboración de Programas Estatales de Derechos Humanos. Recuperada de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/394014/2\\_Gu\\_a\\_Practica](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/394014/2_Gu_a_Practica) (consultada el 12 de marzo de 2019)

La trascendencia de la reforma de 2011, radica en su correcta implementación, para eso es necesario que los servidores públicos reciban la capacitación adecuada en este tema. Quienes desempeñan un puesto público, de cualquier nivel y en cualquier dependencia, deben saber cuáles son los derechos humanos específicos con los que se relaciona primordialmente el trabajo que desarrolla el área gubernamental en la que laboran, así como los ordenamientos jurídicos locales, nacionales e Internacionales que rigen el desarrollo de su trabajo. Así, podrá incorporarse correcta e integralmente el nuevo mandato constitucional en la creación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos.

Las autoridades deben cumplir con esta obligación en el ámbito de su competencia, es decir el legislador en la función legislativa, el juez en su función jurisdiccional y el servidor de la administración pública, dentro del ámbito administrativo.

En cuanto a la jerarquía normativa en México es preciso señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha determinado que los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales están en el mismo nivel que la Constitución. Por lo tanto, los servidores públicos tienen que conocer y aplicar no sólo la Constitución sino también los tratados internacionales e incluso saber que éstos pueden aplicarse por encima de la Constitución cuando sean más favorables a la persona, lo que se determina aplicando el principio pro persona.

La prioridad del Estado es la transversalidad de la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas. Esta perspectiva debe permear en todas las estructuras gubernamentales. Para ello se requiere integrar y alinear las políticas y programas para evitar que las acciones de gobierno estén fragmentadas.

La responsabilidad de poner en funcionamiento la transversalización incluye a todo el Estado en todos los niveles. Las autoridades están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas, lo que, conforme a los estándares internacionales y a lo señalado por la constitución.

Las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos responden a procesos históricos, sociales y culturales en constante evolución. Para ser capaces de diseñar, planificar, implementar y evaluar políticas públicas con perspectiva de derechos humanos se debe tomar en cuenta algunos elementos,

tales como:

### a. Transversalidad

La transversalidad es un proceso que busca colocar como eje central del diseño de las políticas públicas temas torales surgidos de consensos sociales; esto con el fin de tener un impacto mayor y resultados que apunten a subsanar las problemáticas identificadas en torno a estos temas. Para ello se requiere integrar y alinear las políticas públicas, programas, presupuestos y otras actividades con incidencia a fin de evitar que las acciones de gobierno estén fragmentadas. La decisión de transversalizar los derechos humanos en todas las políticas públicas y programas de las entidades de la APF, es el resultado histórico del diálogo permanente entre la ciudadanía y las instituciones del Estado.<sup>6</sup>

### b. Perspectiva de género

La perspectiva de género es un método de análisis que explica cómo a partir de las diferencias sexuales y de los cuerpos de las personas se construyen las relaciones y procesos sociales, económicos, políticos y culturales que derivan en desigualdad de trato entre mujeres y hombres. A partir de la perspectiva de género se busca identificar los medios para replantear los equilibrios de poder<sup>74</sup>. Introducir la perspectiva de género en los métodos de análisis y planeación, implementación y monitoreo de las políticas públicas tiene la finalidad de reducir la brecha de desigualdad para avanzar hacia la igualdad formal, sustantiva y estructural.

Cabe mencionar que cuando se habla de género no se hace referencia a un concepto exclusivamente asociado con el estudio de las cosas relativas a las mujeres.<sup>7</sup>

El enfoque de género visibiliza un proceso cultural de las relaciones e interacción entre los sexos. Por tanto, para transversalizar la perspectiva de

6 Magendzo, A. Los derechos humanos: un objetivo transversal del currículum. Estudios básicos de derechos humanos, No. 9, San José, Costa Rica, 1999. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1843/9.pdf> (Consultada el 8 de agosto de 2013).<sup>74</sup> Instituto Queretano de la Mujer, Procuración de Justicia con Perspectiva de Género. Manual de capacitación en derechos humanos de las mujeres para una procuración de justicia con perspectiva de género, dirigida a los hombres adscritos a las agencias del Ministerio Público en el Estado de Querétaro. Querétaro, 2011, p. 42. Disponible en [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/Qro/qro\\_meta2\\_1\\_2011.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/Qro/qro_meta2_1_2011.pdf)

7 Lamas, M. La perspectiva de género. En: CONAPO, Hablemos de sexualidad. Mexfam, 3ª edición, 1996. Disponible en: [http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/genero/PDF/LECTURAS/S\\_01\\_13\\_La%20perspectiva%20de%20g%C3%A9nero.pdf](http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/genero/PDF/LECTURAS/S_01_13_La%20perspectiva%20de%20g%C3%A9nero.pdf)

género es preciso hacer referencia a las relaciones sociales diferenciadas y las desigualdades que se generan a partir de las diferencias biológicas y de los roles impuestos por la sociedad.

Esto quiere decir que el Estado mexicano se ha comprometido a erradicar de jure y de facto y de manera inmediata la discriminación; ya sea mediante la revisión, reforma legislativa, creación de normatividad específica y eliminación de prácticas que tengan como resultado acciones discriminatorias y xenofóbicas.

### C. Progresividad

Aunque existen obligaciones de carácter inmediato ante las cuales el Estado debe responder como la no discriminación, la prohibición de la tortura y de la desaparición forzada,<sup>8</sup> a nivel internacional se ha reconocido que la plena efectividad de todos los derechos debe lograrse de forma gradual y progresiva.

Por ello, el Estado tiene la obligación de realizar todas las medidas, esfuerzos y acciones necesarias para hacer realidad los derechos humanos, haciendo el máximo uso de recursos disponibles para garantizar a todas las personas “la satisfacción de sus necesidades de subsistencia y la prestación de servicios esenciales.

La progresividad se entiende como la expansión de la protección de los derechos humanos de forma paulatina y continua<sup>9</sup>

## III. INDICADORES

Un indicador es un instrumento que ayuda a convertir variables complejas de alguna dimensión conceptual, como los fenómenos sociales, en una dimensión clara, impersonal y precisa, que se puede comparar sencillamente, como un número o valor. Se componen de variables que se encuentran dentro de un contexto y permiten medir e identificar estándares y objetivos específicos.

Además de basarse en los instrumentos normativos internacionales, los indicadores de derechos humanos miden la realización progresiva de los

<sup>8</sup> Principios de carácter interpretativo específicamente relacionados con la Parte II del Pacto. Principios de Limburg sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafo 22. Artículo 2, inciso B.

<sup>9</sup> Anaya Muñoz A, et al, Glosario de términos básicos de derechos humanos. México, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2005, p. 62.

derechos; es decir, la evolución del cumplimiento de éstos en el tiempo.<sup>10</sup> Otra característica importante de los indicadores de derechos humanos es que, al ser desagregados en distintos grupos de la población, permiten dar cuenta de situaciones específicas (por ejemplo, el progreso en materia de derechos humanos para los grupos más desfavorecidos).

Para cada variable que compone los derechos humanos se requiere traducir o desagregar la narrativa de la norma jurídica del derecho en cuestión en un número limitado de atributos característicos del derecho correspondiente. Este paso obedece a la conveniencia analítica de contar con una perspectiva estructurada para leer el contenido normativo del derecho, ya que es común que la enunciación de normas en los tratados y otros instrumentos sea general. El propósito de definir los atributos es avanzar en la puesta en práctica de las normas, ya que al articular los atributos se llega a una categorización con una terminología clara y tangible que facilite la selección de indicadores.<sup>11</sup>

El siguiente paso es definir qué se va a medir. En este sentido, es importante medir la intención de un Estado o su aceptación para aplicar medidas conformes a sus obligaciones en derechos humanos.

También es relevante dar seguimiento a los esfuerzos que un Estado realiza por cumplir los compromisos que adquiere, y monitorear los resultados de esos esfuerzos. Por ello, la OACNUDH clasifica los indicadores en tres tipos: estructurales, de proceso y de resultados; los cuales en su conjunto expresan tres aspectos esenciales de la implementación de los derechos humanos: intención, esfuerzo y resultado.

**Los indicadores estructurales<sup>12</sup>** reflejan la ratificación y adopción de instrumentos jurídicos internacionales y la existencia de mecanismos

10 Hacer efectivos los derechos humanos significa adoptar medidas progresivas que permitan el disfrute efectivo del derecho de que se trate. La legislación de derechos humanos reconoce que la falta de recursos puede impedir la realización de esos derechos. Por ello, algunas obligaciones de derechos humanos tienen carácter progresivo mientras que otras son inmediatas (OACNUDH, 2006). Así, se reconoce que la realización de los derechos no se logra de una vez y para siempre, sino que se trata de un proceso. Asimismo, la progresividad implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.

11 <sup>82</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Informe sobre Indicadores para Vigilar el Cumplimiento de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, Ginebra, 2006, HRI/MC/2006/7, p. 8.

12 Paspalanova, Mila y Hernández Valencia, Javier (2013). Metodología para la elaboración de indicadores de derechos humanos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y su aplicación en el caso de México. En: Seminario Internacional Indicadores de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad. Santiago de Chile: INDH.



institucionales básicos para facilitar la realización de un derecho humano. Se centran en la naturaleza de la legislación interna con relación a determinados derechos; es decir, el grado de incorporación de las normas internacionales requeridas y los mecanismos institucionales que promueven y protegen estos derechos.

**Los indicadores de proceso** miden los esfuerzos que se realizan para transformar los compromisos en materia de derechos humanos en resultados. Se basan en los instrumentos de políticas públicas de los Estados con objetivos intermedios, los cuales a su vez pueden relacionarse de manera más directa con la realización de los derechos humanos. Reflejan progresos realizados en esferas que pueden tener una repercusión positiva en la protección y en la realización de un derecho.

**Los indicadores de resultado** describen los logros, individuales y colectivos, que reflejan el estado de disfrute de un derecho humano en un determinado contexto. Sirven para evaluar los efectos de los esfuerzos de un Estado en la promoción de los derechos humanos.

La metodología de la OACNUDH destaca que la principal consideración para definir y crear indicadores de derechos humanos o indicadores de cualquier otro tipo, es su pertinencia y eficacia al abordar los objetivos que han de perseguir. Se sugieren criterios para la selección de indicadores cuantitativos: ser pertinentes, válidos y fiables; ser simples, oportunos; estar fundamentados en información objetiva (basarse en información relativa a objetos, hechos o acontecimientos que en principio puedan observarse o verificarse directamente) y en mecanismos de generación de datos (los indicadores deben producirse y difundirse de forma independiente, imparcial y transparente y deben basarse en metodología, procedimientos y conocimientos sólidos); prestarse a la comparación temporal y espacial y ajustarse a las normas de estadísticas internacionales pertinentes y prestarse al desglose por sexo, edad y sectores en situación de vulnerabilidad o marginación.<sup>13</sup>

#### IV. EVALUACIÓN

En términos de derechos humanos, la supervisión y la evaluación son los elementos clave de la rendición de cuentas. La recolección y difusión de datos sobre la ejecución de las políticas refuerza la responsabilidad de los gobiernos

---

<sup>13</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Informe sobre los indicadores para promover y Vigilar el ejercicio de los derechos humanos, 2006. HRI/MC/2008/3, p. 10.

y permite evaluar si se cumple con las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. La existencia de un sistema de supervisión aumenta la eficacia del Gobierno en materia de formulación de políticas y gasto público, sobre todo en lo referente a la prestación de servicios públicos con perspectiva de derechos humanos.<sup>14</sup>

Los objetivos de la evaluación de las políticas con perspectiva de derechos humanos son: a) mejorar las prácticas de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las obligaciones del Estado en derechos humanos; b) mejorar el desempeño de programas y políticas públicas con perspectiva de derechos humanos y, c) informar el proceso de presupuestación destinado a los derechos humanos.

Asimismo, los resultados de la evaluación buscan fortalecer capacidades técnicas para generar información sobre los contenidos de derechos humanos en sus políticas públicas y programas; e institucionalizar la rendición de cuentas a través de la producción y recolección de datos de los indicadores sobre los derechos humanos.

Algunos de los desafíos recurrentes que surgen al realizar evaluaciones de política pública son: 1) la complejidad metodológica; 2) coyunturas o factores externos; 3) los tiempos de gestión y las lógicas administrativas; 4) cambio en estrategias o prioridades políticas; 5) límites en las atribuciones y responsabilidades; 6) el costo e implicaciones presupuestales.<sup>15</sup>

El objetivo principal de las políticas con perspectiva de derechos humanos es poder alcanzar la realización y disfrute de los derechos. Sin embargo, hay objetivos administrativos a ser tomados en cuenta como elementos útiles para la toma de decisiones<sup>16</sup>:

1. Financiero: en caso de perseguir autosuficiencia de proyectos, sustentabilidad o progresividad.
2. Social: donde se toma en cuenta el bienestar de la población en general o se priorizan las particularidades de grupos en situación de vulnerabilidad.

14 OHCHR / OMS, Human Rights, health and poverty reduction strategies, OHCHR/ OMS Geneva, 2008, p.53

15 Kendall Guthrie, Justin Louie, Tom David and Catherine Crystal Foster, The Challenge of Assessing Policy and Advocacy Activities: Strategies for a Prospective Evaluation Approach, Blueprint Research & Design, Inc. USA, 2005, p. 7.

16 Cardozo Brum, Myriam, La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/84/pr/pr10.pdf>, p. 170.

3. Equidad: igual distribución de recursos en materia económica y social.
4. Político: implica fortalecer la legitimidad y busca generar consensos.

Aunque no existe un criterio unificado sobre cómo evaluar políticas públicas, hay distintos tipos de evaluación útiles en el marco de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, algunos ejemplos son:

1. Desempeño: ¿Qué se está haciendo?
2. Efectividad: El impacto global está produciendo un cambio positivo en sentido de los objetivos perseguidos ¿Se está haciendo lo que se supone que debe hacerse?
3. Eficiencia: El logro de los objetivos perseguidos con los mismos costos económicos, sociales y políticos. ¿Se pueden reducir costos o tiempos para realizar las mismas actividades?
4. Productividad: ¿Los servicios o insumos brindados son acordes al alcance de las metas y los objetivos?
5. Proceso: Análisis de los métodos organizacionales y la posibilidad de reingeniería o cambios en la implementación.

Algunos métodos o controles de gestión permiten realizar evaluaciones, usando una o más combinaciones de las evaluaciones ya mencionadas, en una o más fases del ciclo de políticas públicas.

Algunos ejemplos son: 1) evaluaciones de rutina en la implementación, 2) evaluaciones realizadas por expertos internos o externos, 3) evaluaciones por medio del seguimiento a una matriz de riesgos definidos durante la fase de formulación, 4) reportes trimestrales o semestrales de avances, 5) registro de lecciones aprendidas que reflejen el avance progresivo, 6) desarrollo de un plan de monitoreo, 7) informes anuales y finales, 8) supervisión de un órgano consultivo compuesto por socios externos y OSC entre otros. Estas herramientas no pretenden duplicar tareas, sino generar una mejor coordinación respecto de los órganos de control y otras herramientas de monitoreo ya existentes en la APF.

La evaluación tiene como principal destinatario a la comunidad de los actores políticos sin preocuparse fundamentalmente de la comunidad científica. Por supuesto que se puede generar conocimiento científico, pero no es ésta su función principal.<sup>17</sup>

---

17 SALCEDO, Roberto. Evaluación de políticas públicas.

Las políticas públicas constituyen procesos de toma de decisiones para dar solución a determinados problemas públicos. En este sentido, la toma de decisiones del Estado –las acciones y omisiones– deben tener en cuenta criterios que permitan lograr los objetivos que persiguen; es decir, al ponderar distintas alternativas es posible prever y verificar resultados que lleven a cumplir de la mejor manera con las metas y objetivos.

La evaluación es una herramienta que ayuda no sólo a hacer más asertiva la toma de decisiones, sino que permite mejorar la eficacia y eficiencia, así como la rendición de cuentas mediante el monitoreo constante de las políticas públicas. Por ello, la evaluación es un elemento que debe estar presente en todos los pasos del ciclo de las políticas públicas (diseño, planeación, implementación, seguimiento).

En términos de derechos humanos, la supervisión y la evaluación son los elementos clave de la rendición de cuentas. La recolección y difusión de datos sobre la ejecución de las políticas refuerza la responsabilidad de los gobiernos y permite evaluar si se cumple con las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. La existencia de un sistema de supervisión aumenta la eficacia del Gobierno en materia de formulación de políticas y gasto público, sobre todo en lo referente a la prestación de servicios públicos con perspectiva de derechos humanos. Las políticas públicas constituyen procesos de toma de decisiones para dar solución a determinados problemas públicos. En este sentido, la toma de decisiones del Estado –las acciones y omisiones– deben tener en cuenta criterios que permitan lograr los objetivos que persiguen; es decir, al ponderar distintas alternativas es posible prever y verificar resultados que lleven a cumplir de la mejor manera con las metas y objetivos.

La evaluación es una herramienta que ayuda no sólo a hacer más asertiva la toma de decisiones, sino que permite mejorar la eficacia y eficiencia, así como la rendición de cuentas mediante el monitoreo constante de las políticas públicas. Por ello, la evaluación es un elemento que debe estar presente en todos los pasos del ciclo de las políticas públicas (diseño, planeación, implementación, seguimiento).

En la Declaración y el Programa de Acción de Viena (1993) se recomienda que “cada Estado considere la posibilidad de elaborar un Plan de Acción Nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos;”<sup>18</sup> desde entonces

18 Párrafo 71 de la “Declaración y el Programa de Acción de Viena”. Disponible en <http://>

se estableció claramente la vinculación entre derechos humanos y planeación pública.

Entonces elaborar políticas públicas con enfoque de derechos humanos, por consiguiente, tiene varios objetivos: empoderar a las personas bajo la premisa de la dignidad humana como fin último de los derechos, y dar cumplimiento a los estándares internacionales en materia de derechos humanos.<sup>19</sup>

Asimismo, las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos buscan:

- Materializar los derechos, no sólo como aspiración o como bien jurídico reconocido.
- Atender a grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación.
- Incluir la participación efectiva de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil.
- Fomentar la rendición de cuentas y la transparencia.
- Dar cumplimiento a las obligaciones en materia de derechos humanos: respetar, promover, garantizar y proteger.
- Transformar las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales.<sup>20</sup>

Sin embargo, el objetivo de empoderar a las personas, se traduce en la facultad de “exigir o demandar” las obligaciones jurídicas que tiene el Estado a través los mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad.<sup>21</sup>

En cuanto a las obligaciones del Estado en materia de Derechos Humanos, ello se refiere a las obligaciones generales de respetar, proteger, garantizar y promover a través de acciones de hacer y de no hacer en todos los ámbitos: federal, estatal o municipal y en todos los poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

· Obligación de respetar. Ninguno de los órganos pertenecientes al Estado debe violentar derechos humanos, ni por medio de acciones ni

[www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp)

19 Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH), Manual para la Transversalización del Enfoque de Derechos Humanos con Equidad, pág. 17. Guatemala, s/f. Disponible en: <http://bit.ly/1eHdMjP>.

20 Manual y Protocolo de Políticas Públicas. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/394015/1\\_Manual\\_y\\_Protocolo\\_de\\_Pol\\_ticas\\_P\\_blicas.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/394015/1_Manual_y_Protocolo_de_Pol_ticas_P_blicas.pdf)

21 Vázquez, D. (2011), “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos en construcción”, surRevista Internacional de Derechos Humanos. Pp. 35-65

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 derechos humanos.

- Obligación de garantizar. Obliga a los Estados a organizar todo el aparato gubernamental de tal forma que las personas pueden ejercer sus derechos. Se puede subdividir en cuatro obligaciones: la obligación de prevenir violaciones de derechos humanos, la obligación de investigar los casos de violaciones de derechos humanos, la obligación de sancionar a los autores intelectuales y materiales de las violaciones de derechos humanos, y reparar los derechos conculcados de las víctimas.

- Obligación de satisfacer o tomar medidas. Los órganos de gobierno deben realizar acciones tendientes al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Para que el Estado cumpla con sus obligaciones es necesario que cuente con los elementos básicos como disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, calidad y adaptabilidad.

- Disponibilidad. Implica garantizar suficiencia de servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para la población.

- Accesibilidad. Asegurar que los medios materiales por los cuales se materializa un derecho sean accesibles (física y económicamente) sin discriminación a todas las personas.

- Adaptabilidad. Que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho humano tengan la flexibilidad necesaria para que puedan ser modificados, 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.<sup>103</sup>

En estas obligaciones van implícitas acciones que necesitan presupuesto y procesos de planificación para influir positivamente en el respeto los derechos humanos. La intención es darle perspectiva de derechos humanos a toda la política pública del Estado: es decir, que los derechos humanos

sean propósito, objeto y fin de las políticas públicas. Es aquí donde se debe planificar qué acciones se van a realizar tomando como referencia las obligaciones internacionales a que se comprometió el Estado, haciendo un análisis de cuáles obligaciones no ha cumplido, las causas estructurales por las que se han vulnerado y desarrollar un plan de acción: ejecución, verificación y evaluación del plan.<sup>22</sup>

Por consiguiente, México inicio acciones para cumplir con el Plan de Acción y Declaración de Viena, con la creación de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos y con la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos.<sup>23</sup>

En ese contexto, durante la Jornada Abierta en materia de Derechos Humanos y fortalecimiento del Estado de Derecho se identificaron dos problemáticas en esta materia.

Por un lado, se identificó que existe un alto nivel de delitos que no se denuncian (alrededor de 96%) debido a la siguiente causa:

1. Existen desincentivos para denunciar como miedo, corrupción, falta de capacidades institucionales y procesos burocráticos lentos.

Por el otro, se identificó que la investigación de desaparición, tanto forzada como no forzada, no se realiza con la debida diligencia como consecuencia de lo siguiente:

1. Los operadores del Sistema de Procuración y administración de justicia en los órdenes federal y local desconocen u omiten observar la legislación nacional y los estándares internacionales aplicables a las investigaciones y la atención/ protección a víctimas.<sup>24</sup>

Sin embargo, en México se han elaborado un plan nacional para promover y fortalecer los derechos humanos y tres Programas Nacionales de Derechos Humanos (PNDH); todos se han elaborado en la Administración Pública Federal; no obstante, hay que hacer la observación de que el PNDH 2005-2006 fue conducido desde la Secretaría de Relaciones Exteriores, y los dos últimos desde la Secretaría de Gobernación, para poder responder a las

22 Vázquez, D. (2011), "Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos en construcción", *surRevista Internacional de Derechos Humanos*. P.53

23 Acuerdo presidencial del 17 de octubre de 1997. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4897754&fecha=17/10/1997](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4897754&fecha=17/10/1997)

24 Plan de acción 2016-2018. <https://www.gob.mx/cms/uploads/docs/Plan-de-Accion-2016-2018.pdf>. P.12<sup>107</sup> Sepúlveda, R. (2010), "Análisis sobre los criterios para evaluar el impacto de los programas de derechos humanos en México", en A. y Rossi, Políticas

necesidades de los derechos humanos desde la política interna.

La elaboración de estos PNDH demuestra el interés de México en el respeto a los derechos humanos. Ha habido avances; sin embargo, no han sido suficientes para consolidar la cultura y respeto a los derechos humanos.<sup>25</sup>

Por lo tanto, hay que tomar en cuenta que en México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>26</sup> (CPEUM) establece en su Artículo 1º, lo que Ortega Soriano, Ricardo Alberto<sup>27</sup>, consideran que el contenido de dicho artículo comprende los siguientes deberes:

**Respetar:** Esta obligación impone al Estado el deber de no obstaculizar o impedir el disfrute de los derechos humanos de toda persona. En tal entendido, para cumplir con esta obligación, las autoridades estatales deben abstenerse de trasgredir de manera directa los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción.

**Proteger:** Esta obligación conlleva el deber del Estado de asegurar que las personas bajo su jurisdicción no sufran violaciones por parte de terceros o incluso de autoridades, a través de la adopción de disposiciones normativas u otro tipo de medidas. Esta obligación se encuentra fundamentalmente definida por los efectos preventivos que irradia su cumplimiento. Por lo tanto, el Estado debe evitar, con todos los recursos a su alcance, la transgresión de los derechos humanos tanto por parte de sus agentes como por parte de particulares. En el cumplimiento de esta obligación, la debida diligencia juega un papel fundamental para evaluar la conducta de las autoridades estatales.

**Garantizar:** Esta obligación requiere la adopción de medidas de amplio alcance e impone al Estado el deber de crear condiciones dirigidas al logro de resultados ciertos a través de una realización efectiva de los derechos humanos. Dicha obligación, no busca únicamente mantener el nivel de efectividad de un determinado derecho sino que exige de los Estados la adopción de todas aquellas medidas que permitan aumentar dicho nivel. En virtud de esta obligación, los Estados tienen el deber de organizar todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera que se asegure el pleno y libre ejercicio de los derechos.

25 Mora Casián, Ana Gabriela. Políticas públicas y derechos humanos Inter Naciones. Año 5, Número 13, enero-abril 2018 Disponible en: [www.revistascientificas.udg.mx/index.php/inter/article/download/7177/630](http://www.revistascientificas.udg.mx/index.php/inter/article/download/7177/630)

26 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF 06-06-2019

27 Ortega Soriano, Ricardo Alberto, et. al., —Módulo 6: los deberes específicos de prevención, investigación y sanciónl, en Reforma DH, Curso interactivo, SCJN, CDHDF, OACNUDH, México, 2013, pág. 25



**Promover:** Esta obligación conlleva la adopción de medidas tendientes al logro de metas a largo plazo con la finalidad de generar conciencia acerca de la importancia de los derechos humanos y el papel fundamental que juega su materialización en la construcción de una sociedad incluyente, solidaria y participativa. El cumplimiento de esta obligación puede ser realizado de forma gradual y progresiva y, dado el largo alcance de sus objetivos, los efectos de su cumplimiento podrán percibirse sólo a largo plazo.

Las obligaciones señaladas, son directamente exigibles a todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, pues son responsables de que los derechos humanos sean ejercidos plenamente por todas las personas que habitan y transitan por sus territorios.<sup>111</sup>

De esta manera, el Estado en su conjunto deberá investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. De allí que, autoridades en el ámbito de su competencia deben conocer los estándares internacionales de derechos humanos y utilizarlos como base para el planteamiento de sus objetivos, estrategias y líneas de acción.

## V. CONCLUSIONES

Han transcurrido 11 años desde que se dio la reforma de derechos humanos más importante en nuestro país, la cual se ha erigido como la más significativa, sin embargo, y aun a pesar de ser un gran avance en materia legislativa, también es cierto que, para poder materializar el ejercicio de estos derechos, ha sido necesaria la implementación de medidas o políticas públicas que garanticen el pleno ejercicio de estos derechos. Aún queda mucho por hacer, lo más importante será el dar a la Constitución plena fuerza normativa y materializar los avances constitucionales en la vida diaria de las personas, especialmente de aquellas que son discriminadas, excluidas y víctimas de abusos.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo presidencial del 17 de octubre de 1997. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4897754&fecha=17/10/1997](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4897754&fecha=17/10/1997)
- ANAYA Muñoz (2005), Glosario de términos básicos de derechos humanos. México, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- CARDOZO, Myriam, La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones en <http://www.juridicas.unam>.

- [mx/publica/librev/rev/rap/cont/84/pr/pr10.pdf](#),  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF 06-06-2019  
Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de  
Derechos Humanos (COPREDEH), Manual para la Transversalización  
del Enfoque de Derechos Humanos con Equidad, pág. 17. Guatemala,  
s/f. Disponible en: <http://bit.ly/1eHdMjP>.
- Guía Práctica para la Elaboración de Programas Estatales de Derechos  
Humanos. Recuperada de [https://www.gob.mx/cms/uploads/  
attachment/file/394014/2.\\_Gu\\_a\\_Practica](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/394014/2._Gu_a_Practica) (consultada el 12 de marzo  
de 2019)
- Instituto Queretano de la Mujer, Procuración de Justicia con Perspectiva de  
Género. Manual de capacitación en derechos humanos de las mujeres  
para una procuración de justicia con perspectiva de género, dirigida  
a los hombres adscritos a las agencias del Ministerio Público en el  
Estado de Querétaro. Querétaro, 2011, p. 42. Disponible en [http://  
cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/Qro/qro\\_meta2\\_1\\_2011.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/Qro/qro_meta2_1_2011.pdf)
- KENDALL GUTHRIE, Justin Louie, Tom David and Catherine Crystal Foster  
(2005), *The Challenge of Assessing Policy and Advocacy Activities:  
Strategies for a Prospective Evaluation Approach*, Blueprint Research  
& Design, Inc. USA.
- LAMAS M (1996). La perspectiva de género. En: CONAPO, *Hablemos de  
sexualidad*. Mexfam, 3ª edición, Disponible en: [http://www.dgespe.  
sep.gob.mx/public/genero/PDF/LECTURAS/S\\_01\\_13\\_La%20  
perspectiva%20de%20g%C3%A9nero.pdf](http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/genero/PDF/LECTURAS/S_01_13_La%20perspectiva%20de%20g%C3%A9nero.pdf)
- MAGENDZO, A (1999). Los derechos humanos: un objetivo transversal  
del currículum. *Estudios básicos de derechos humanos*, No. 9, San  
José, Costa Rica. Disponible en [http://biblio.juridicas.unam.mx/  
libros/4/1843/9.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1843/9.pdf) (Consultada el 8 de agosto de 2013).<sup>74</sup>
- Manual y Protocolo de Políticas Públicas. [https://www.gob.mx/cms/uploads/  
attachment/file/394015/1.\\_Manual\\_y\\_Protocolo\\_de\\_Pol\\_ticas\\_P\\_  
blicas.Pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/394015/1._Manual_y_Protocolo_de_Pol_ticas_P_blicas.Pdf)
- MORA CASIÁN, Ana Gabriela (2018). Políticas públicas y derechos  
humanos Inter Naciones. Año 5, Número 13, enero-abril. Disponible  
en: [www.revistascientificas.udg.mx/index.php/inter/article/  
download/7177/630](http://www.revistascientificas.udg.mx/index.php/inter/article/download/7177/630)
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos  
Humanos, Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos  
en la cooperación para el desarrollo. Nueva York/Ginebra, 2006, p. 10.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos  
Humanos (OACNUDH), Informe sobre Indicadores para Informe  
sobre Indicadores para Vigilar el Cumplimiento de los Instrumentos

- Internacionales de Derechos Humanos, Ginebra, 2006, HRI/MC/2006/7. p. 8.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Informe sobre los indicadores para promover y Vigilar el ejercicio de los derechos humanos, 2006. HRI/MC/2008/3, p. 10.
- OHCHR / OMS, Human Rights, health and poverty reduction strategies, OHCHR/ OMS Geneva, 2008, p.53
- ORTEGA SORIANO, Ricardo Alberto (2013) et. al., —Módulo 6: los deberes específicos de prevención, investigación y sanción], en Reforma DH, Curso interactivo, SCJN, CDHDF, OACNUDH, México.
- PASPALANOVA, Mila y Hernández Valencia, Javier (2013). Metodología para la elaboración de indicadores de derechos humanos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y su aplicación en el caso de México. En: Seminario Internacional Indicadores de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad. Santiago de Chile: INDH.
- PEÑA GUZMÁN, Mireya Maritza (2008), “Derechos humanos y política pública,” Aportes Andinos .No. 21. Quito, Ecuador, Universidad Andino Simón Bolívar, Programa Andino de Derechos Humanos.
- Párrafo 71 de la “Declaración y el Programa de Acción de Viena”. Disponible en [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/ \(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp)
- Plan de acción 2016-2018. <https://www.gob.mx/cms/uploads/docs/Plan-de-Accion-2016-2018.pdf>. P.12 <sup>107</sup>
- Sepúlveda, R. (2010), “Análisis sobre los criterios para evaluar el impacto de los programas de derechos humanos en México”, en A. y Rossi, Políticas
- VÁZQUEZ, D. (2011), “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos en construcción”, sur Revista Internacional de Derechos Humanos.
- VÁZQUEZ Daniel y Serrano Sandra (2011), Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad en la reforma constitucional de 2011. Apuntes para su aplicación práctica. Documento de trabajo.

*Recepción: 23- 09-2021/ Dictamen: 20- 12-2021*