

Mesa 4

La reforma y las políticas públicas

Ponentes:

Luis Armando González Placencia, Gonzalo Hernández Licona,
Sergio López Ayllón, Ricardo García Cervantes, Ricardo Sepúlveda Iguíniz

Moderador:

Luis Daniel Vázquez Valencia

LUIS DANIEL VÁZQUEZ VALENCIA

Profesor investigador de tiempo completo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México, en la que coordina el doctorado en Ciencias Sociales. Licenciado en Ciencia Política y Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), maestro en Sociología Política por el Instituto Mora y doctor en Ciencias Sociales por la Flacso México. Ha participado en el Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de los Derechos Humanos en el Distrito Federal. Coordinador y autor de un capítulo del libro *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*.

En la reforma constitucional en materia de derechos humanos se ha prestado atención sobre todo a conceptos jurídicos o aquellos empleados en la lógica jurisdiccional: bloque de convencionalidad, control de convencionalidad, si hay o no hay un problema de jerarquías, cómo se utilizan la interpretación conforme o el principio pro persona. Pero

poca atención se le ha dado a la relación entre la reforma constitucional en materia de derechos humanos y las políticas públicas. Y este punto es muy importante porque a partir de la reforma al artículo 1º constitucional, el párrafo tercero es muy claro cuando indica que todas las autoridades, de acuerdo con sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Cuando se refiere a todas las autoridades significa justamente eso: *todas*. En efecto, se trata de los poderes judiciales –federal y locales–, pero no sólo de ellos, sino también los poderes legislativos –federal y locales–, y los poderes ejecutivos en los ámbitos federal, estatal y municipal.

Por ello, en esta mesa se comentarán cuáles serían las características o cómo tendría que consolidarse esta reforma constitucional en la elaboración de las políticas públicas y los presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Si no se plantean políticas públicas o presupuestos bajo este enfoque, poco se podrá hacer para garantizar los derechos humanos.

LUIS ARMANDO GONZÁLEZ PLACENCIA

Fue presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal hasta el 30 de septiembre de 2013. Licenciado en Psicología por la UNAM y doctor en Ciencias Penales por el Instituto Nacional de Ciencias Penales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, cuenta con la especialidad en Sociología del Derecho por el Instituto Internacional de Sociología Jurídica con sede en Oñati, España, y con estudios de doctorado en la Universidad de Derecho, Economía y Ciencias Sociales de París. Ha sido catedrático e investigador de tiempo completo en el Instituto Nacional de Ciencias Penales y en el Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Se ha desempeñado como investigador y consultor externo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Ha ocupado diversos cargos en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el Instituto de Capacitación Penitenciaria. Fue investigador titular en el Instituto de la Judicatura Federal, donde dirigió el posgrado. Autor de varios libros, entre los que están: *Inseguridad: perspectivas desde América Latina*; *Estrategia policial, inseguridad y victimización y Prevención del delito* (en coautoría con Metztlí Álvarez y José Luis Arce).

En relación con la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011 y las políticas públicas, plantearé mi intervención a partir del caso paradigmático

que representa el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF). Este instrumento, incluso antes de la propia reforma, ya buscaba plantear a los derechos humanos como eje de la política pública local.

Esta reforma constitucional implica un desafío de la mayor relevancia. Primero, porque no representa, como es el caso de algunas otras reformas, sólo un cambio en la legislación, sino que implica la necesidad de modificar la mentalidad de los operadores jurídicos en todos los niveles. La propia reforma es explícita cuando impone una serie de obligaciones en relación con la defensa, promoción y evaluación del ejercicio de los derechos humanos, tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo y al Judicial; pero de cierta manera esta reforma lleva implícita la necesidad de una comprensión general y más amplia del papel de los derechos humanos para generar esquemas de cooperación y justicia, así como relaciones armónicas entre los ciudadanos. A partir de las nuevas obligaciones derivadas del artículo 1º constitucional se señalan algunas formas vinculatorias que tendrían que ser claras para cada uno de los poderes que configuran el Estado mexicano en los ámbitos federal y local.

Lo anterior, de manera natural supone dos tareas inmediatas. Primero, la revisión crítica del marco jurídico actual con el propósito de confrontarlo con el significado del nuevo marco constitucional en materia de derechos humanos. Esto no será sencillo porque el marco jurídico no está definido de manera taxativa en la propia Constitución, sino que por efecto del propio artículo 1º constitucional es necesario hacer un control de aquellas normas protectoras de derechos humanos, estén o no estén en tratados de la materia.

La incorporación de las normas de derechos humanos que están en los tratados firmados por México y su relación con el artículo 133 constitucional han sido temas muy discutidos. Pero quiero hacer una precisión. Lo que hace el artículo 1º es referir a las normas que contienen derechos humanos, lo cual salva la aparente contradicción que se da entre el artículo 1º y el artículo 133. Esto significa que, por ejemplo, si en un tratado de derecho marítimo hay alguna norma protectora de derechos humanos, esa norma tendría rango constitucional. Entonces, una primera tarea que tendrían los operadores jurídicos de todos los niveles de gobierno en el Estado mexicano sería confrontar el marco normativo que ahora tiene el país con las disposiciones de protección de derechos humanos que están prácticamente dispersas en todos los tratados que ha firmado México.

De manera complementaria, una segunda obligación tendría que ver hacia el futuro, es decir, encontrar la manera de construir nuevas disposiciones legales que sean afines a los derechos humanos contenidos en las normas a las que hice referencia y,

eventualmente, las que puedan seguir incorporándose, por vía del artículo 133 constitucional, al orden jurídico nacional. Esta tarea, por ejemplo, tiene una implicación muy clara para el Poder Legislativo: la obligación de definir como política institucional la revisión de las normas vigentes para armonizarlas con el nuevo marco jurídico.

También señalaría unos límites que es interesante discutir en términos de las normas que se produzcan en el futuro. A partir de la reforma de 2011, cuando se legisle acerca de seguridad pública, seguridad nacional o de otros temas que han sido controvertidos en el pasado, se tendrá que hacer con consideración a las normas de derechos humanos incluidas en los tratados internacionales. Por poner un ejemplo, si la reforma constitucional del año 2008 en materia de justicia penal se hubiese discutido con posterioridad a la reforma del 2011, no habría dejado espacio para legislar figuras como el arraigo y otras más, que contravienen los tratados internacionales. Esto le da una clara orientación al legislador en el sentido de que toda disposición futura tiene que ser armónica respecto de las normas protectoras de derechos humanos que hoy constituyen nuestro marco constitucional.

En el caso del Poder Judicial, también es bastante clara la ruta a seguir en términos de la necesidad de desarrollar criterios para que la interpretación del derecho ocurra en función de las normas protectoras de derechos humanos. Esto implica para el juzgador, obligaciones y cuestiones interesantes de discutir, como el del control difuso de constitucionalidad o de convencionalidad y la aplicación del principio pro persona, entre otros.

En las obligaciones del Poder Ejecutivo se abre un horizonte muy amplio y novedoso con la aplicación de la reforma constitucional de 2011. En este caso, los ejecutivos estarían obligados a hacer una revisión crítica de las normas y de la manera en la que las han aplicado previo a la reforma de 2011, a fin de buscar mecanismos que permitan armonizar su actuar con lo que ahora corresponde a sus obligaciones. Esto plantea algunos desafíos interesantes.

Antes de entrar al tema del PDHDF quiero referir un caso que ocurrió recientemente en el estado de Colima, donde la presidenta municipal de Cuauhtémoc enfrentó la decisión de casar a dos varones. Ni la Constitución local ni el Código Civil de la entidad contemplan la figura del matrimonio igualitario. Sin embargo, hay antecedentes que llevaron a la presidenta municipal a tomar la decisión de dar por válida esta unión. Como es de imaginar, el caso desató muchas críticas y un debate público acerca de varias cuestiones, pero una fundamental tenía que ver con las facultades de la presidenta municipal para hacer una aplicación directa de la Constitución. Porque lo que ella hizo en ese momento fue aplicar de manera directa el artículo 1º constitucional. La

argumentación que planteó fue realmente sencilla: antes de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación califique como inconstitucional la negación del matrimonio igualitario en el ámbito local y obligue al municipio a reconsiderar la decisión del ámbito civil, ella aplicó el principio de no discriminación para garantizar un derecho que ya fue reconocido por la vía jurisdiccional en entidades como Oaxaca y el Distrito Federal.

Este ejemplo resulta interesante porque se sitúa en el límite entre la acción antidiscriminatoria desde la legislación y las políticas públicas. El caso del aborto probablemente también podría ser planteado en ese sentido, así como la ortotanasia o la eutanasia. Son casos que implican o requieren de una acción por parte de los poderes ejecutivos que, en principio, no está explícitamente planteada como facultad suya en los ordenamientos legales.

Sin embargo, si se hace una interpretación del artículo 1º constitucional, este tipo de casos plantean la necesidad de actuar en contrario a lo que la ley o los códigos civil o penal establecen para una entidad federativa en particular. Esto supone un desafío interesante para la manera en que entendemos o tendríamos que entender el principio de legalidad en el futuro, porque tradicionalmente se le ha interpretado con la idea de que la autoridad sólo puede hacer aquello que le está explícitamente permitido en la ley. Me parece que en el horizonte de la reforma constitucional del año 2011 lo que la ley permite en materia de derechos humanos se amplía de manera sustantiva a todo aquello que resulta una exigencia para el Estado –por supuesto, para el Ejecutivo como parte del Estado– y que deriva de todas aquellas normas incorporadas a la Constitución.

Con este ánimo, el Gobierno del Distrito Federal, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y organizaciones de sociedad civil se embarcaron en una empresa interesante y ambiciosa: generar el PDHDF que, precisamente, buscaba armonizar la política pública con los contenidos de derechos humanos de los tratados internacionales, aun antes de la reforma de 2011. Es interesante observar críticamente esta experiencia, aunque más que referirme a lo que hicimos exitosamente en el PDHDF, voy a señalar las asignaturas pendientes.

En primer término debo señalar que el PDHDF se pensó en un contexto en el que no existía la reforma constitucional ni el Distrito Federal contaba con un texto constitucional, situación que todavía persiste y nos da un estatus especial. Entonces, había que pensar cómo incorporar los derechos humanos como eje transversal de la acción pública. El planteamiento que se hizo en aquel momento fue que la única manera de lograr el objetivo era reorganizar la política pública como un instrumento para generar prácticas que a la postre hicieran de los derechos humanos un tema cotidiano.

Es decir, que más allá de que se incluyan en la Constitución o en la ley, los derechos humanos se conviertan en prácticas diarias para todos.

El ejemplo que puedo poner como práctica institucionalizada son los cambiadores de pañales de bebé en los restaurantes. Están en los baños de hombres o afuera, entre los baños de hombres y de mujeres; es una práctica que se consolida, más allá de que haya una ley que diga que los hombres y las mujeres deberíamos de forma igualitaria hacernos cargo de cambiar el pañal a los bebés. En esa lógica, entonces, pensamos que lo que hacía falta era un mecanismo que permitiera aportar una mirada compleja. No lo logramos de manera total, pero ahora sabemos que esa mirada compleja implica suponer que los procesos sociales no son lineales y que, en esa medida, requieren de una visión de complejidad a la hora de plantear la gestión pública. Estamos habituados, por ejemplo, a ver que los temas de educación los conoce exclusivamente la Secretaría de Educación Pública, que los temas de seguridad los conoce sólo la Secretaría de Seguridad Pública, pero la realidad es mucho más compleja, y en la práctica lo que se ve es que las aproximaciones parcializadas generan soluciones parciales.

Por eso, en el PDHDF se definieron tres grandes núcleos problemáticos a los que se asocian diferentes derechos de manera interdependiente. Un núcleo tiene que ver con la *justicia* y la *seguridad pública*, así como con el *debido proceso*; otro, con lo que se denomina *seguridad humana*, que abarca todos los temas relacionados con medio ambiente y derechos sociales; en el tercer núcleo, *democracia*, se incluyen fundamentalmente todos los derechos políticos y civiles.

Debo señalar que en este punto cometimos un error e incorporamos un capítulo adicional que tenía que ver con *grupos de población*. Ahora nos damos cuenta de que lo que teníamos que haber hecho era una matriz que cruzara situaciones con identidades; es decir, una matriz que permitiera definir necesidades particulares desde lo que se requiere para proteger, promover y garantizar el derecho al desarrollo de la propia identidad, en situaciones específicas. Cuando me refiero a las *identidades* lo hago en relación, por ejemplo, con la identidad de las mujeres, la identidad indígena, la identidad de la diversidad sexual, es decir, aquellas características que definen nuestra condición de ser, las que nos hacen únicos e irrepetibles.

Con *situación* me refiero al cómo desarrollamos nuestra identidad en un espacio social determinado. No es lo mismo ser mujer en el Senado que ser mujer y estar presa. Cada caso define decisiones distintas, necesidades diferenciadas y condiciona enfoques diversos a la hora de plantearse la protección de los derechos humanos. Necesitamos no sólo pensar en que se tienen que proteger los derechos de las mujeres,

sino también pensar en proteger los derechos de las mujeres que están en distintas situaciones: en pobreza, en reclusión, con discapacidad, entre otras.

Un segundo elemento que representó un aprendizaje importante y que se logró bastante bien en un primer momento fue la necesidad de generar modelos de gobernanza. Es decir, reconocer que el Estado no puede resolver todo por sí solo; el gobierno tiene que recurrir forzosamente al saber y a la experiencia acumulados de las organizaciones que trabajan en la sociedad civil, la academia y los demás sectores que permiten, en todo caso, generar una visión mucho más integral, no sólo de los problemas en sí, sino de las posibilidades reales de implementar las soluciones.

Un tercer tema muy importante –que me parece no logramos llevar a cabo– fue la necesidad de incorporar una visión de planificación a futuro. A la luz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, el criterio para tomar decisiones tendría que referirse de manera muy clara al tema de los derechos humanos. Es necesario plantear los escenarios que se van a presentar a futuro como producto de las decisiones que se tomen en el presente.

Otro asunto relevante que ha constituido un reto en la ciudad de México es superar el asistencialismo. Aún se guarda en gran medida la identificación de los derechos sociales con una visión asistencial. Eso de suyo implica una visión programática en el Estado, en la que, como finalmente se trata de un tema de asistencia, entonces ésta puede sujetarse a programas sociales de satisfacción progresiva. Para nosotros ha sido muy importante tratar de invertir esa visión y plantear los derechos sociales desde la perspectiva de las obligaciones. El Estado tiene la obligación de satisfacer todos los derechos sociales y eso tiene implicaciones, por ejemplo, en la manera como se deciden los presupuestos. De pronto parece que el presupuesto, dado que es facultad del Poder Legislativo, obedece y debe obedecer a los criterios que dicho poder discute para repartirlo. Pero una visión mucho más progresista e integradora de la perspectiva de derechos humanos tendría que suponer que, como parte de esa visión compleja de la realidad, la definición de prioridades tiene que pasar primero por aquellas que representan la satisfacción de los derechos más inmediatos. Y esa discusión tiene que darse en el Congreso, a la luz de las nuevas obligaciones que tienen los legisladores a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Sería muy interesante ver una decisión judicial que pudiera decir algo sobre la manera en la que se distribuye el presupuesto.

Otro aspecto interesante es la necesidad de garantizar la interdependencia de los derechos humanos con enfoques igualmente complejos. Por ejemplo, cuando se habla del debido proceso por lo general se piensa en el sistema penal, pero no se consideran

las circunstancias en las que ese mismo derecho se aplicaría, por citar un caso, en los mecanismos de sanción en las escuelas. O cuando se habla del derecho a la salud no se piensa que éste tiene que enfocarse desde el derecho a la dignidad para dar lugar a la posibilidad de que el derecho a la salud no se convierta en un criterio de encarnizamiento terapéutico.

Los anteriores constituyen retos que hay que analizar. Seguramente en el mediano y largo plazos se elaborarán criterios para tomar decisiones con una perspectiva efectiva de derechos humanos.

GONZALO HERNÁNDEZ LICONA

Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), maestro en Economía por la Universidad de Essex, Inglaterra, y doctor en Economía por la Universidad de Oxford, Inglaterra. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Se desempeñó como director General de Evaluación y Monitoreo de la Secretaría de Desarrollo Social. En el ITAM fue catedrático del Departamento de Economía y director de esta carrera. Es miembro del Comité Editorial de *Economía Mexicana*, publicación del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Gracias por la invitación y más aún por invitar a un no abogado a platicar sobre estos temas. Dada la importancia de la reforma constitucional de 2011, la opinión de los no abogados, como la de los abogados, es muy importante para entender, llevar a cabo y materializar el acceso a estos derechos.

Me centraré en el tema de cómo lograr que una reforma tan importante como la de 2011 pueda contribuir a que la vivencia, el bienestar, el día a día de los mexicanos mejore a partir de los cambios que se requieren en temas de política pública y, especialmente, de política social.

En los Informes de Evaluación 2008, 2010 y 2012 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) se menciona que al observarse los objetivos de la política social o de los programas sociales se ve que prácticamente ninguno de éstos tiene una visión de derechos humanos ni de derechos sociales. Más bien se observan objetivos *ad hoc* a los programas, a veces dispersos, y muchos de ellos con algún sentido importante pero no siempre con un elemento central común a todos ellos. Y esto constituye un problema relevante.

Por ello, en el Coneval consideramos que con la reforma se le da una importancia fundamental a los derechos humanos, entre ellos los derechos sociales, por lo que pudiera ser la guía de las políticas públicas, incluidas las políticas sociales, en los siguientes años. Es factible derivar en políticas públicas concretas lo que dice la Constitución, pero aun así debemos cubrir las lagunas e indefiniciones sobre los derechos humanos.

Por ejemplo, ¿cuál va a ser el financiamiento en los siguientes años para darle cauce a los ambiciosos objetivos que planteó el Congreso para todos los mexicanos?: los derechos a la alimentación, a la salud, a la cultura. Si llegamos a casa y les decimos nuestros hijos: “Les tengo una gran noticia. En esta familia todos van a tener universidad y coche, y lo que les haga falta en servicios de salud”, tendríamos que preguntarnos: ¿con qué vamos a pagar todo eso? Por lo tanto, un elemento fundamental en los siguientes años es cómo lograr la progresividad y la planeación para que la reforma a la Constitución se traduzca en metas concretas de corto, mediano y largo plazo, y con qué se va a financiar. Visto así, el reto de la política social –me centro en lo social– de cualquier gobierno, de cualquier partido político en el poder, no debe ser la invención de objetivos *ad hoc*, sino la consideración de los derechos humanos y sociales como el objetivo, y el planteamiento de mecánicas para hacerlos operativos: en qué secuencia, con qué presupuestos, por medio de cuáles rutas vamos a realizar los derechos.

Voy a señalar cómo los cuatro principios de los derechos humanos plantean retos de cambios posibles en las políticas públicas. Empezaré con el principio de universalidad que, como ustedes saben, define que los derechos humanos, los derechos sociales, son para todos. Esto implica encontrar solución al dilema que muchos nos planteamos de las políticas sociales a través de programas sociales universales y/o programas sociales focalizados.

En materia educativa, por ejemplo, el principio de universalidad señala como objetivo que todo mundo tenga acceso a la educación básica; ésta tiene que ser universal, por lo que el Estado mexicano debe establecer una estrategia que garantice el acceso a la educación a todas las personas, con medidas como escuelas gratuitas y planteles cercanos a los hogares de la población. Pero esto no siempre es suficiente para que todos tengan acceso a la educación; por ejemplo, la población más pobre, aunque tenga una escuela junto a su casa, se ve obligada a mandar a sus hijos a trabajar para solventar los gastos del día a día.

Se requiere complementar la estrategia social universal con programas focalizados, ya sea destinados a la población en pobreza, a la población discapacitada, a los grupos que han tenido menos acceso a las facilidades promedio. Por lo tanto, una combinación inteligente e innovadora de estrategia universal con programas focaliza-

dos lograría en el futuro cercano la universalización del acceso a los derechos. Desde mi punto de vista también debería implicar acciones y estrategias como la acción afirmativa; es decir, imponer cuotas de género, de identidad étnica, de grupos minoritarios que se han visto desfavorecidos en el acceso a los derechos, como un elemento importante para universalizar el acceso a los derechos.

El segundo principio es el de interdependencia. Este principio dice básicamente que los derechos deben tomarse como un conjunto en el que todos son importantes. En políticas públicas esto supone que hay una complementación entre los diferentes derechos sociales: se complementan, no se sustituyen. Es decir, el derecho al acceso a la salud no sustituye al derecho a la alimentación o al derecho a la vivienda, sino que todos se complementan.

Un ejemplo concreto en la medición de la pobreza: una vivienda de calidad requiere piso, techo y muros de calidad y sin hacinamiento. En este sentido, en el Coneval decimos que una vivienda a la que le falte al menos una de estas cualidades es una vivienda carente de calidad. Alguien diría: “No seamos tan estrictos; si hay tres de cuatro características, hagámosla válida porque ya casi llega a vivienda digna”. Y la respuesta es: “Los elementos de ese concepto son complementarios entre ellos, interdependientes, y tienen que estar presentes todos”. Es decir, a ninguno de nosotros nos gustaría habitar una vivienda casi digna, tiene que ser una vivienda digna integralmente.

El tercer principio es el de la indivisibilidad. Este principio plantea que los derechos son iguales entre sí, no hay jerarquización, ninguno es más importante que otro. En la medición de la pobreza, este principio supone que todos los derechos sociales considerados se ponderan igualmente en la medición, lo cual ahorra buena parte de las discusiones académicas de otra manera interesantes: ¿Cómo se pondera la alimentación? ¿Pudiera ser 32% y vivienda 25%, y a salud lo que queda? El enfoque de derechos sociales en la medición de pobreza define que todos los derechos tienen la misma importancia.

El último principio es el de progresividad. Es de los más importantes para hacer efectivos los derechos de todos los mexicanos, ya que se refiere a la definición de metas concretas en el corto, mediano y largo plazo. Esto es, a la identificación del núcleo de los derechos y los presupuestos requeridos.

No habrá manera de materializar los derechos humanos en el bienestar de la población si no nos damos a la tarea de hacer de la progresividad la planeación concreta en los siguientes años.

SERGIO LÓPEZ AYLLÓN

Director general del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Licenciado y doctor en Derecho por la UNAM y maestro en Sociología del Derecho y Relaciones Sociales por la Universidad de París II. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de Ciencias. Catedrático e investigador del CIDE. En la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se desempeñó como director de Análisis Legal en la Unidad de Negociación del Tratado de Libre Comercio y director de América del Norte y Solución de Controversias en la Dirección General de Soporte Jurídico de Negociaciones Comerciales Internacionales. Fue secretario académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

La reforma en materia de derechos humanos tiene muy diversas implicaciones en el proceso de diseño, implementación y evaluación de política pública. Voy a esbozar algunas de ellas, pues se trata de un tema que requeriría probablemente muchos días de discusión. El diseño de política pública y, de manera más general, la propia política pública, no es un remedio mágico, como a veces suele derivarse del uso que hacemos de ella. Es más un método que un resultado, implica definir un problema con base en la mejor información disponible, y a partir de esa definición establecer un curso deliberado de acción para modificar un estado de cosas. Supone, entonces, seleccionar y destinar un conjunto de recursos, que por definición son escasos, para alcanzar los propósitos planteados.

Se sabe también que la implementación de las políticas siempre encuentra vicisitudes que obligan a modificar el rumbo y por ello se requiere evaluación continua para corregir las desviaciones. Desde esta perspectiva, la política pública implica siempre elecciones en el uso de recursos escasos. ¿Cómo compatibilizar este proceso con un mandato tan amplio como el que se encuentra en el artículo 1º constitucional?

La lectura de este precepto nos hace percatarnos de que incluye a todos los derechos, los reconocidos por la Constitución y aquellos incluidos en los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano, y no sólo los derechos, sino también los principios que los califican, ya referidos por otros ponentes. Esto impide *a priori* una jerarquización de las acciones de las autoridades que en el ámbito de sus competencias están obligadas a respetarlos y garantizarlos.

Como ya apuntó Luis González Placencia, el artículo 1º obliga a una reformulación del principio de legalidad. Hoy, luego de la reforma, la autoridad está obligada no únicamente a ceñirse al mandato de la ley, sino que este mismo mandato la obliga a una acción de-

finida. Este curso de acción está definido por el contenido concreto que debe darse a los derechos humanos y las acciones encaminadas a protegerlos, respetarlos y garantizarlos. El problema está en que el alcance de la política es, por definición, limitado.

Están implicadas, entonces, dos dimensiones nuevas. En primer lugar, en la motivación de la acción, punto sobre el que regresaré más adelante. La segunda es que la omisión de la acción implica no sólo responsabilidad sino también la posibilidad de disparar los mecanismos de garantía, incluso aquellos de carácter jurisdiccional. La nueva redacción del artículo 104, que permite la intervención de los tribunales federales contra normas generales, actos y omisiones de cualquier autoridad que violente los derechos humanos, apoya esta lectura. Si lo anterior es cierto, implica que el respeto y garantía de los derechos abre márgenes para la acción de la política como un espacio discreto de elección a partir del reconocimiento de la imposibilidad fáctica de obtener resultados inmediatos, universales y completos.

Estos espacios implican la necesidad de explicitar las opciones: qué derechos, qué objetivos, qué acciones, qué recursos y qué tiempos, y los mecanismos de rendición de cuentas para que estos resultados formen parte del proceso de política pública. Esta condición permitiría dar un sentido a la acción y a la oferta políticas, como las diferentes vías y las diferentes opciones que se plantean para dar cabal cumplimiento al contenido del artículo 1º; también facilitaría la rendición de cuentas respecto de esos propósitos y acciones. Permitiría dar un sentido concreto a los principios que enuncia y, en particular, dar cabal sentido al de progresividad.

Una segunda dimensión atañe al legislador y resulta particularmente importante respecto de los principios de universalidad e interdependencia. La idea es simple, pero tiene importantes consecuencias. No basta un mandato de ley para transformar las condiciones materiales de protección de los derechos. El mandato ha de hacerse cargo también de los recursos disponibles, del efecto progresivo de los derechos y de las implicaciones de las elecciones. En este último caso, hay que reconocer que no es posible técnicamente una aplicación genérica del principio de no discriminación, pues siempre habrá quienes queden excluidos. Si yo tengo una población de 20 000 sujetos a los que hay que vacunar y sólo tengo recursos para 10 000, no hay manera de que alcance a aplicar las 20 000 vacunas. Pero esto se tiene que reconocer de manera explícita y se tiene que plantear la acción en el tiempo para ir llegando al resultado deseado. Es el curso de la acción sostenida en el tiempo lo que permite generar aplicaciones de condición general y llegar a este principio de universalidad. En esto no hay elecciones sencillas, pero si el nuevo principio de legalidad debe tomarse en serio, supone una manera distinta de legislar.

Finalmente, hay una tercera implicación respecto a los mecanismos de garantía. Reconozcamos, aunque nos duela, que los mecanismos jurisdiccionales tienen un sesgo preciso que supone la individualización del derecho desde una perspectiva que impide al juez considerar el panorama general de la política pública. Existen en la experiencia comparada múltiples ejemplos que permiten ilustrar el efecto irruptor de decisiones judiciales que ven sólo el caso concreto pero no observan el conjunto o el efecto en el conjunto de la política pública.

El punto que quiero destacar es que una adecuada motivación –la nueva motivación de la acción pública– debe permitir simultáneamente una mejor garantía de cobertura de los derechos y, al mismo tiempo, evitar intervenciones que irrumpen sobre el proceso propio de la política pública, que tiene su propia legitimidad. En otras palabras, requerimos un nuevo estándar de revisión jurisdiccional que permita generar nuevos mecanismos de motivación y una mejor comprensión del alcance de las decisiones jurisdiccionales.

RICARDO GARCÍA CERVANTES

Subprocurador de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de la República. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Coahuila. Se ha desempeñado como subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación y subsecretario A de Gobierno del Estado de Baja California. Fue regidor del ayuntamiento de Torreón, Coahuila. Ha sido coordinador académico y catedrático de las universidades Iberoamericana y Panamericana. Ocupó el cargo de embajador de México en Costa Rica. Ha sido diputado federal en tres ocasiones, en las legislaturas LIII (1985-1988), LVI (1994-1997) y LVIII (2000-2003); fue coordinador del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la LVI Legislatura y presidente de la Mesa Directiva en la LVIII Legislatura. Fue Senador de la República en la LVII Legislatura (1997-2000) y en las legislaturas LX y LXI (2006-2012), donde presidió las comisiones de Relaciones Exteriores: América del Norte y de Estudios Legislativos. Articulista en los periódicos *El Sol de México* y *La Crónica*, así como en las revistas *Etcétera* y *Voz y Voto*.

He preparado, de alguna manera, una primera provocación, una idea que quiere ser servicial o innovadora para una reflexión propiamente legislativa y también para el conjunto de servidores públicos en nuestro país. Es una nueva racionalidad en las políticas públicas a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos marca el inicio de una nueva época en el ordenamiento jurídico nacional; representa el más importante avance hacia la consolidación de una cultura de respeto y protección de los derechos humanos. El texto constitucional establece una serie de principios respecto de la interpretación, aplicación y alcance de los derechos humanos, reconoce obligaciones expresas para las autoridades en los diferentes órdenes de gobierno y prevé garantías constitucionales para su protección. Todos los módulos y discusiones de este seminario han versado sobre ello.

A partir del año 2011, las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos se encuentran reguladas por un bloque de constitucionalidad en el que se reconocen estándares internacionales, los cuales son referencia para la protección, promoción, defensa y garantía de la dignidad humana. En este sentido, la responsabilidad del Estado a través de sus diferentes instancias de gobierno se convierte en un importante reto que hace necesaria la definición de políticas públicas con una perspectiva de respeto a los derechos humanos.

Los Estados, al adquirir obligaciones directas en relación con los derechos humanos, asumen la encomienda de respetarlos, protegerlos y garantizarlos, desde su norma constitucional. Esto significa que el Estado debe llevar a cabo sus funciones y responsabilidades mediante el diseño y la aplicación de políticas públicas orientadas a dar atención a las necesidades de todas las personas de acuerdo con las particularidades del caso.

Las obligaciones del Estado –y, por tanto, de los servidores públicos– en materia de derechos humanos tienen como fundamento el texto constitucional, pero también los tratados internacionales, los informes, las sentencias, las resoluciones y todos los insumos emanados de las instancias y órganos internacionales y regionales que conforman el sistema de protección de los derechos humanos: una lógica de Perogrullo. No se pueden tener resoluciones y todos los insumos que provienen del sistema de defensa de derechos humanos y que, al mismo tiempo, un Estado que se ha comprometido a defenderlos no los haya asumido. Algo está mal en estos casos: está mal el Estado o están mal los sistemas de defensa de carácter regional o global. De tal manera que no sólo es el texto constitucional o la norma expresa, ni los tratados en sí mismos, sino los productos de los sistemas de protección de derechos humanos.

En este sentido, resulta fundamental que los servidores públicos conozcan el marco jurídico de los derechos humanos y lo utilicen como base para el planteamiento de sus objetivos, productos y metas. Sin duda, para poder hablar de un Estado garante de los derechos humanos es fundamental el reconocimiento expreso de los derechos hu-

manos en el marco jurídico, pero también se requiere su aplicación en el ejercicio de la actividad pública. Las acciones de gobierno deben estar orientadas a dar cumplimiento a sus obligaciones de protección, garantía y promoción de los derechos humanos. La acción estatal se debe dirigir a la consecución de bienes públicos. La gestión del Estado es una acción pública que se realiza con recursos también públicos. Por ello, tanto los objetivos de la acción gubernamental como los mecanismos y procedimientos a través de los cuales se concretan los bienes públicos deben lograr el mayor bienestar posible de la forma más eficiente.

La política pública se interesa en la revisión de los procesos de toma de decisiones ejercida por los actores estatales; en particular, le interesa analizar y perfeccionar la racionalidad en dichos procesos. A través de las políticas públicas se le debe dar racionalidad a las acciones gubernamentales. La racionalidad se ha entendido como una serie de atributos que se espera existan en toda política pública; los que más se reconocen son: eficiencia, eficacia, economía, productividad y oportunidad, entre otros. Cuando se dice que el principal objetivo de las políticas públicas es darle racionalidad a la acción estatal, significa que la administración pública debe guiarse por esos principios. Ahora bien, y éste es el tema que pongo sobre la mesa, la racionalidad en el diseño y ejercicio de las políticas públicas debe incluir también los principios de garantía, protección y materialización efectiva de los derechos humanos.

Hoy las políticas públicas asumen en su racionalidad la inclusión de una reflexión sobre cómo cumplir, cómo generar los bienes públicos, cómo orientar la acción gubernamental incluyendo los principios de derechos humanos. Toda política pública tiene por objeto resolver un problema que también se considera público, un problema que afecta a la comunidad. De esta forma, la política pública tiene por objetivo encarar y resolver un problema público de forma racional, a través de un proceso de acciones gubernamentales.

Ya se ha dicho en esta mesa, y de mejor manera, por supuesto, que el problema de las acciones afirmativas o de la atención preferente y primordial a grupos vulnerables pasa necesariamente también por la aplicación de los principios de derechos humanos en el diseño de la política pública por excelencia. No recuerdo dónde ni cuándo –no soy dado a memorizar citas–, pero alguna vez leí que la mayor expresión de voluntad política y política pública se llama Presupuesto de Egresos. La discriminación de acciones afirmativas, de atención a grupos vulnerables, la perspectiva de género, la horizontalidad y la universalidad en el diseño de las políticas públicas debe reflejarse en los presupuestos para que éstos sean racionales, razonables, adecuados a las nuevas disposiciones sobre derechos humanos. Los presupuestos deben exponer con claridad

la orientación de la política pública, así como su adecuación a la nueva perspectiva de derechos humanos. El presupuesto ahora tendrá que vincularse también a una nueva dimensión de la gestión legislativa, particularmente de la Cámara de Diputados: la revisión de cuentas. Es decir, las cuentas también constituyen una expresión de la racionalidad de aplicación de los recursos en la ejecución de políticas públicas, las cuales deben estar orientadas por una cultura de derechos humanos.

Recientemente se publicó el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se establecen diferentes metas, objetivos, estrategias y líneas de acción encaminadas a desarrollar una cultura de protección de los derechos humanos en la actividad gubernamental. Se habla con facilidad de una cultura de protección de los derechos humanos, pero la cultura como un proceso de inculturación, un proceso de apropiación por toda una colectividad –en este caso la comunidad nacional–, es generacional. Por tanto, la persistencia y la racionalidad en la aplicación de políticas públicas desde la perspectiva de derechos humanos deben ser permanentes. No podrá haber cultura democrática si no se persiste en la creación de una cultura de derechos humanos a través de la consolidación de una nueva racionalidad en el diseño de las políticas públicas.

RICARDO SEPÚLVEDA IGUÍNIZ

Director general de Política Pública de Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación. Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho y doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Panamericana. Especialista en Derechos Humanos por la Universidad de Nottingham, Inglaterra. Se ha desempeñado como coordinador de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, secretario técnico de la Comisión para la Reforma del Estado en el Congreso de la Unión y director del Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad. Fue miembro de la Junta Directiva del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y ha sido catedrático de la Escuela Libre de Derecho y la Universidad Anáhuac. Entre sus publicaciones están: *Las leyes orgánicas constitucionales, hacia una nueva constitucionalidad para México* y *Derecho parlamentario constitucional mexicano*.

Quiero aportar, a partir de mi actual participación en la Secretaría de Gobernación, la visión que tiene el gobierno federal sobre el compromiso de generar políticas públicas de derechos humanos. Considero que es la aportación más valiosa que puedo ofrecer desde mi actual posición, máxime porque se trata de un proceso que está en curso.

Mezclaré algunas de mis consideraciones y experiencias personales, pero lo más interesante que les puedo compartir el día de hoy es que justamente esta mañana se reunió la Comisión de Política Gubernamental de Derechos Humanos para iniciar la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH), que es el instrumento destinado a elaborar la política pública federal de derechos humanos, con lo cual no podía ser más oportuno hablar hoy de este tema. Estoy presente aquí no sólo con el interés de compartir información sobre estos procesos, sino de recibir retroalimentación. Vengo más con el ánimo de escuchar, de tratar de abrir el proceso de debate para enriquecer la propuesta del gobierno con visiones de mayor conocimiento y de vanguardia que se debaten en el país.

Quiero resaltar, en primer término, el uso del término *política de Estado*. Hace unos años, cuando empleamos por primera vez ese concepto, aunque se entendían las palabras, no se conceptualizaba debidamente lo expresado. Actualmente el término se encuentra incluso acuñado en el reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, que entre otras cosas da a la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos la tarea de promover esta política de Estado. Nunca imaginé que se volvería un término prácticamente oficial.

Esta decisión gubernamental, que se encuentra en los discursos del presidente de la República, se da en el marco del segundo aniversario de la reforma constitucional, y es ahora cuando el Ejecutivo federal tomó la decisión de crear una instancia encargada de promover la implementación de los derechos humanos a través de la política pública. Esta área es precisamente la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos, con la que se crea una vinculación directa entre las tareas de promoción de la política de Estado de derechos humanos y la implementación de la reforma constitucional. En el mismo nombre de la Dirección está clara su tarea: la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos no deja lugar a dudas.

Quiero comentar otra decisión tomada en este mismo sentido: esta unidad administrativa no solamente se encargará de elaborar el PNDH, sino que simultáneamente tendrá la obligación de dar seguimiento a la implementación de la reforma constitucional, compromiso establecido en el Pacto por México para crear una instancia federal que dé seguimiento a la puesta en marcha de la reforma.

Resultó muy acertada la decisión de que no fueran dos áreas diferentes sino una sola, porque conforme a lo que se ha dicho en este seminario, y es lo más lógico, una de las primeras derivaciones de implementar la reforma constitucional es la elaboración de una política de Estado. Una vez dado este paso, que ya está realizado y materializado tanto en las disposiciones normativas como en las estructuras administrativas, lo

siguiente era definir los instrumentos para crear la política de derechos humanos. Una de esas definiciones era si se debía hacer el PNDH o algo diferente.

La decisión que ha tomado el gobierno federal es hacer un programa *nacional* de derechos humanos –subrayo el carácter de nacional– y para ello ha definido una serie de características sobre las que abundaré en la segunda parte de mi intervención, ya que son las líneas más concretas de aterrizaje de la política pública de derechos humanos. Así, el gobierno federal ha considerado que la creación de las políticas públicas de derechos humanos pasa por la elaboración del PNDH. La respuesta está basada no sólo en planteamientos teóricos sino en las experiencias anteriores; lo señalo de manera muy enfática, ya que el reto de hacer una política de Estado debe responder a las deficiencias que han tenido los ejercicios anteriores. Es, pues, una propuesta realista que busca reconocer los avances aportados por los programas previos, pero también parte de la premisa de que éstos no han logrado la efectividad requerida.

En el caso del primer programa (2004-2006), éste fue de corta duración, y aunque su estructura tuvo un carácter nacional, tuvo poco efecto, así lo calificaron algunas organizaciones de la sociedad civil, como Human Rights Watch. El siguiente programa, que se elaboró para el periodo 2008-2012, se limitó a ser un programa sólo del gobierno federal y no un programa nacional. Hoy, el compromiso es hacer un programa de carácter nacional y con ese propósito ya se definieron sus principales líneas, en las que abundaré más adelante.

Existe un concepto adicional detrás de estas decisiones, es el de la *sociedad de derechos*. Es un término usado por el presidente de la República y que se retoma en el Plan Nacional de Desarrollo. Subrayo esto porque me parece un concepto de gran potencial que nos puede ayudar a impulsar la política pública hacia una dimensión realmente nacional. El concepto de *Estado de derecho* en el ámbito teórico constitucional y político cada vez más se sustituye por el de *Estado de derechos*. De esta forma se supera lo que es la estricta aplicación de la ley frente a su *ultima ratio*, su última razón, que es el respeto a los derechos y su pleno ejercicio. En cuanto a la sustitución del término *Estado* por el de *sociedad*, precisamente lo que busca es hacer más énfasis en el elemento social que en el de autoridad, como partes del Estado. Con un enfoque de derechos, el Estado es más sociedad que gobierno. En el ámbito de la Secretaría de Gobernación estamos muy interesados en profundizar cada vez más en este concepto para construir sus derivaciones y poder extraer todo su potencial a favor de la defensa de los derechos humanos.

LUIS DANIEL VÁZQUEZ VALENCIA

Un aspecto que nos preocupa es cómo tendríamos que planificar en materia de derechos humanos, si mediante un programa en particular o más bien pensando procesos de transversalización de la planificación de derechos humanos en los programas sectoriales, nacionales u operativos. Esto es algo que no tenemos del todo resuelto. Obviamente, sea de una u otra forma, siempre hay pros y contras. Éstos son de los temas más pragmáticos o artesanales en los que aún estamos trabajando.

Ya tenemos un buen cúmulo de problemáticas que, más que controversias, son problemas alrededor de los cuales tendríamos que hacer una reflexión inicial para generar procesos de consolidación de la reforma constitucional de junio de 2011, en particular acerca de la planificación de políticas públicas.

Quiero incluir algunos otros conceptos relacionados con los derechos humanos, que si bien no están necesariamente en la reforma constitucional, son relevantes. Por ejemplo, un principio que se tocó prácticamente en todas las intervenciones es el de progresividad, que tiene que ver con la manera como se van a jerarquizar los escasos recursos de que se dispone. Un elemento, desde la teoría de derechos humanos, es la identificación de los núcleos de los derechos. Esto podría servir para pensar cómo jerarquizar precisamente esos núcleos, que son los que necesariamente tendrían que considerarse prioritariamente en la elaboración de cualquier política pública. A partir de esos núcleos de los derechos se podría pensar en la progresividad y en la prohibición de la regresión.

Otro concepto básico, también muy relevante para la política pública, es el de máximo uso de recursos disponibles. Sin embargo, el problema es definir, de entre los muchos principios y conceptos que teóricamente sirven para generar procesos de diseño muy prácticos y muy específicos, ¿qué tanto se puede llevar efectivamente a la práctica? Primero, con las herramientas de planificación de las que disponemos y luego, con los procesos de implementación que se dan en la realidad. Porque muchas veces el problema es que se diseñan políticas públicas y se da casi por hecho que a partir del diseño las cosas van a caminar bien, y normalmente no es así. Ahí es donde se presenta el otro problema: ¿cuáles van a ser los mecanismos de supervisión, control y seguimiento para que esos buenos diseños no terminen en malos resultados? No es un problema menor.

SERGIO LÓPEZ AYLLÓN

Hay dos ideas que quisiera subrayar. Primero, que luego de la reforma al artículo 1º toda política pública es una política de derechos humanos, porque toda la acción y

obligación primaria de cualquier autoridad del Estado mexicano es promover, proteger, garantizar y respetar los derechos humanos. Ahí es donde radica la potencia de esta reforma, pues no es nada más un conjunto de ideas, sino que modifica la acción del conjunto de las autoridades y del Estado mexicano.

El segundo punto es que en realidad no hay una política pública, hay muchas políticas públicas. Es decir –y por eso me parece que hay que tener cuidado con el uso de la política pública como la solución mágica–, las políticas públicas implican que su contenido normativo y su horizonte se definen con base en el contenido de los derechos y los principios, que son los que hacen que los derechos humanos constituyan un entramado complejo. No vemos, en un curso de acción en el tiempo, cada derecho en su individualidad, vemos el conjunto de los derechos. Esta nueva manera es la que, me parece, tendrá que ir modificando la forma en la que se diseña, se implementa y se evalúa la política pública. Porque quien diseña la política no es adivino, y lo que sí sabemos es que la realidad es mucho más compleja y tiene muchísimas más vicisitudes de las que uno puede suponer. La evaluación de este proceso permite reconducir el camino y esto plantea una nueva manera de articular las políticas públicas.

Otro elemento que rescato es que esta reforma da –o puede dar– un nuevo sentido a la política, porque la política, reitero, es ese espacio discreto donde los partidos políticos presentan los diferentes caminos, las distintas alternativas concretas, para dar contenido cabal a los derechos. Y los mecanismos de rendición de cuentas, que Ricardo García Cervantes señaló con insistencia, son los que permiten evaluar la acción política desplegada mediante las políticas públicas. Hay implicaciones muy importantes de esta reforma para el diseño de las políticas públicas, que van a evitar lo que Gonzalo Hernández Licona bien describió como el mecanismo técnico, tecnocrático. Ahí es donde los principios nuevamente cobran sentido, en la interdependencia, en la integralidad, en la progresividad, porque son cursos de acción orientados en una dirección específica.

Pero quisiera reiterar un último elemento, apuntado desde mi primera intervención: debemos tener mucho cuidado con el diseño y alcance de los mecanismos de garantía, porque al adoptar decisiones que no tomen en consideración el diseño de política, se corre el riesgo de deformar el proceso mismo de la política. Ahí tenemos que encontrar –y esto representa un desafío enorme para los políticos, para los administradores y para los jueces– cómo empezar a dialogar para construir sentidos de horizonte más amplios, que no vean sólo el caso concreto, sino un horizonte mucho más extenso.

Pongo un solo ejemplo que, por cierto, retomo del que ya di. Tenemos recursos para 10 000 vacunas y nos proponemos como horizonte llegar en cinco o seis años

al universo total. Pero quien tiene el turno 10 001 va con un juez y le dice: “Yo quiero también ser vacunado”. Sin duda, todos estaríamos de acuerdo en que tiene derecho, eso no está en disputa. El problema es que si reivindica su derecho por este mecanismo, alguien de los primeros 10 000 va a quedar fuera.

Ésos son los complejos dilemas que implican estas decisiones y estos balances. Demandan una acción coordinada del Estado y una visión que se debe ir construyendo, pues hoy no existe. Hay avances importantes, hay que reconocerlo, que nos permitirán tener en el mediano plazo un país, como decía Ricardo Sepúlveda, que no sea un Estado de derecho, sino un Estado de los derechos.

RICARDO GARCÍA CERVANTES

Quisiera seguir bordando, ahora desde una perspectiva un poco más práctica, sobre la nueva racionalidad de las políticas públicas a partir de la nueva dimensión de los derechos humanos, fundada en la reforma constitucional. Empiezo por señalar que distingo entre lo que es la política y los partidos políticos; luego, la puedo concentrar en su representación parlamentaria y ya adquiere una función de Estado, y el diseño de las políticas públicas como la atención de los problemas públicos. Hay diferencias, pero no voy a abundar al respecto; solamente diré que las políticas públicas no pueden estar en el debate de los partidos, tienen que estar en el debate de la solución de problemas públicos, de los problemas de todos, de la *polis*.

Quiero traer a colación en esta nueva dimensión de racionalidad lo que parece que se ha propuesto el presidente Enrique Peña Nieto como una estrategia de gestión gubernamental: la coordinación. Se ha insistido en la necesidad de coordinar los esfuerzos. Se ha hablado de la escasez de los recursos, de la generalización de los problemas en los ámbitos municipal, estatal y federal; son los mismos problemas y las mismas problemáticas. Se requiere, por ello, la coordinación de las diferentes esferas de gestión gubernamental en los tres niveles de gobierno, porque recursos escasos, adicionalmente descoordinados en su aplicación y atomizados en su responsabilidad, no pueden enfrentar y ofrecer una solución a un problema público. A partir de la nueva racionalidad de los derechos humanos, pondré un ejemplo práctico que tiene que ver con mi esfera de responsabilidad actual.

¿Qué sucede con la responsabilidad municipal de administración de los recintos para depósito de los restos humanos, los panteones? ¿No requiere el municipio estar coordinado con la función del Estado, con la entidad federativa? Es decir, tener perfectamente identificado el resto humano y, de ser posible, investigadas las causas por las

cuales perdió la vida esa persona. ¿Y no es también necesario que la federación tenga una capacidad de intervención subsidiaria para proporcionar las herramientas científicas y periciales especializadas que el país no puede darse el lujo de tener en todas las entidades? En el momento en que se rompe la coordinación, se niega el acceso a la justicia, el derecho a la verdad, la garantía de no repetición y la garantía de reparación integral. Y no es más que reconocer que la coordinación en la nueva racionalidad de los derechos humanos impone a todos –y particularmente al Ejecutivo– proveer lo necesario en la esfera administrativa para la estricta aplicación de estos derechos. Hoy, proveer en la esfera administrativa, tanto municipal como estatal y federal, implica utilizar recursos escasos, repartir responsabilidades y funciones coordinadas para dar un solo resultado: generar una solución a un problema público.

Podríamos poner más ejemplos, pero sólo quería mostrar cómo también va a impactar en un nuevo federalismo y en una nueva base de organización de la administración pública –que es el municipio– la nueva racionalidad de diseño de políticas públicas desde la función elemental, la del primer contacto del ciudadano con su autoridad, hasta la esfera federal. El nivel federal también debe proveer a través del ejercicio de la función reglamentaria lo que ahora el Estado y los servidores públicos de todos los niveles y en todos los poderes están obligados a incorporar en su gestión, que es la garantía, promoción y realización o materialización de los derechos fundamentales.

Ésa sería, de alguna manera, una conclusión de lo que concibo como la nueva racionalidad, que no sólo son los principios de eficacia, eficiencia, economía y oportunidad, sino que ahora deben incluir los de realización y materialización de los derechos fundamentales que están encomendados por igual a los tres órdenes de gobierno, así como a los poderes de la República y a los poderes estatales.

No hay forma de hacer distingo ni de evadir responsabilidades. La única manera de cumplir con la responsabilidad es a partir de la coordinación, de un reparto de funciones y recursos que, siendo públicos, están destinados a generar el mismo bien público: la cultura de materialización y vigencia de los derechos humanos fundamentales.

GONZALO HERNÁNDEZ LICONA

Regreso a mi ejemplo, y si me lo permiten, lo voy a modificar un poco. Un chico quiere casarse con una chica, están en la etapa del enamoramiento y él le dice: “Te quiero mucho y quiero que te cases conmigo. Y, ¿sabes qué?, te prometo que nuestros hijos van a tener derecho a estudiar un doctorado en una universidad de calidad y a poseer un coche a partir de los 18 años de edad. Además, todos vamos a tener derecho a comer

dos veces a la semana en un restaurante de calidad”. La chica, si es suficientemente lista, diría: “Me parece bien, pero ¿cómo le vamos a hacer tú y yo para comprar todo eso y qué quiere decir ‘una universidad de calidad’?”.

Mi impresión es que lo que está plasmado en la Constitución es el enamoramiento que le hicieron los amigos del Congreso al pueblo mexicano, y simplemente está faltando la otra parte: los *cómos*. Es ahí donde, si no nos queda clara la situación, puede haber un problema matrimonial muy grande, porque o se queda todo simplemente en “te prometo hacer cosas” o empezamos a demandar al esposo o a la esposa por no haber cumplido lo que prometió hace tiempo. De hecho, un problema concreto del país es que podríamos, como en Colombia, empezar a judicializar los derechos sociales, lo que nos llevaría a un desorden financiero muy importante.

Si recuerdan, algunos de los derechos que están plasmados en el artículo 4º constitucional son: “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”. ¿Qué es nutritiva, qué es suficiente y qué es de calidad? Nadie lo sabe. “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar”. ¿Qué es un medio ambiente sano? Nadie lo sabe. “Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible”. ¿Qué es suficiente, qué es salubre, qué es aceptable? Nadie lo sabe.

Entonces, se podría tener eventualmente un conjunto de la población demandando al Estado con las siguientes palabras: “No tengo agua suficiente ni salubre y por lo tanto tú me la tienes que dar”. Y dado que no hay metas, el Estado bien podría decir: “Como no está claro qué es, luego platicamos y vemos cómo le hacemos”. Por lo tanto, para materializar el derecho, “bajarlo” de la norma constitucional a la política pública y que sea efectivo, se requiere establecer elementos y metas concretas.

Tenemos algunas ventajas hoy en día: la Ley General de Desarrollo Social le pide al Coneval una medición de la pobreza con base en derechos sociales. Es decir, el Coneval tuvo que plantear un conjunto de metas concretas para decidir qué población era o no era pobre en cada una de las dimensiones. Pongo como ejemplo la carencia de calidad y espacios de la vivienda. Si los techos son de material de desecho, lámina, cartón o menos, no son adecuados; si los muros son de barro, carrizo, bambú, palma, lámina de cartón o menos, no son adecuados; si los pisos son de tierra, no son adecuados; si el hacinamiento es igual o mayor a 2.5 personas por cuarto, tampoco es adecuado. Es decir, esta forma de medir la pobreza es un avance importante para medir algunos núcleos básicos de algunos de los derechos, pero –ojo– esta medición de pobreza no es una medición de corto, mediano y largo plazo de acceso a los derechos sociales. Mi

sugerencia es que para que el país no se llene de conflictos judiciales provocados por la imposibilidad de resolver los problemas con recursos escasos, debemos establecer metas concretas de corto, mediano y largo plazo para cada uno de los derechos, y que el Estado se comprometa a que éstos vayan siendo, de manera progresiva, los mínimos que todo mexicano deba tener. Así será posible prevenir una judicialización de los derechos y ordenar la política pública.

Otra ventaja: en vez de que los gobiernos de cualquier partido empiecen a diseñar programas sin sentido –aquí reparto lentes, acá bastones–, ya que en buena parte éstos se diseñan a la busca del posible votante, los diferentes programas sociales tendrían una guía principal que sería, como dice la Constitución, los derechos humanos.

RICARDO SEPÚLVEDA IGUÍNIZ

Quisiera referir cuáles son los lineamientos que se han determinado para la elaboración del PNDH, que pretende ser, precisamente, el instrumento rector para la elaboración de la política de Estado. Algunos de estos lineamientos están tomados de las recomendaciones internacionales, otros de la experiencia, pero algunos de ellos nos presentan retos muy importantes que implican idear, entre todos, los mecanismos que nos permitan lograr los propósitos. Uno de ellos es su verdadero alcance nacional.

El primer compromiso con el que se inicia hoy la elaboración del PNDH es garantizar la participación de la sociedad civil en todas sus etapas. Más allá de un elemento básico de cualquier sociedad democrática, éste es un punto que está plasmado en las recomendaciones internacionales y es, además, sin duda alguna, una garantía de efectividad, de concreción y de legitimidad para la política de derechos humanos.

Pero hay una razón más por la cual se debe garantizar la participación de la sociedad civil, y es que se trata de un derecho humano: la participación de la sociedad, de los ciudadanos, de las personas, es un derecho humano y por ello el PNDH y la elaboración de políticas públicas en esta materia deben ser un ejemplo de cómo se lleve a cabo esta participación.

El segundo lineamiento es el cumplimiento de los estándares internacionales. En este caso hay datos que se están valorando y revisando; entre otros, las experiencias de otros países en la elaboración de programas nacionales de derechos humanos. Si se revisa la información, es posible percatarse de que México es uno de los países que más programas de derechos humanos ha elaborado y que muchas naciones, por otro lado, no lo han hecho; asimismo, que existen muchos modelos. Todo ello indica que se trata de una experiencia reciente, en evolución, que aún no está totalmente madura y consolidada en el mundo. La recomendación internacional de elaborar planes o progra-

mas de derechos humanos data de 1993; se emitió durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, realizada en Viena. De entonces a la fecha, alrededor de 30 países han implementado esta acción, México entre ellos. Hoy revisé algunas noticias al respecto y me di cuenta de que, por ejemplo, Perú está a punto de publicar su programa, ya había dado a conocer un programa anterior, pero lo ha actualizado. Honduras también se encuentra en este proceso. Es un proceso del que se puede aprender mucho sobre lo que pasa en el ámbito internacional, porque no sólo podemos recibir muy buenas experiencias, sino también impulsar estos procesos ejerciendo un liderazgo desde México hacia Latinoamérica e incluso en otras regiones.

El programa –y éste es el tercer punto a mencionar– debe ser integral y transversal. El tema de la transversalidad es inherente a la naturaleza de los derechos humanos, pero el asunto de la integralidad tiene como sentido subrayar no sólo el impacto del programa sobre los demás proyectos gubernamentales –los sectoriales, los regionales, los institucionales, los especiales, entre otros–, sino que también sirva de programa rector para los demás planes.

Hoy ya se han previsto, tanto en leyes como en el Plan Nacional de Desarrollo, muchos programas nacionales. Se está planeando, por ejemplo, un programa nacional de migración, un programa nacional de seguridad, y así nos vamos a topar con que el PNDH podría acabar compitiendo con los demás programas, como si fuera uno más. Por eso no basta con señalar que es un programa transversal; también hay que hacer énfasis en que es integral.

Un cuarto lineamiento acordado es el de su alcance nacional. Es ahí donde se presenta un gran reto, ya que se trata de lograr que un proceso que en principio se origina en el ámbito de las autoridades federales pueda comprometer a los estados. El mensaje que se pronunció hoy en la sesión de la Comisión de Política Gubernamental fue que este programa fuera un detonante para la elaboración de uno semejante en cada entidad federativa. Esto tiene especial relevancia si se considera que a partir de la elaboración del primer programa nacional, sólo el Distrito Federal y Oaxaca tienen un programa de derechos humanos. No hay ningún otro programa estatal de este tipo.

La siguiente etapa nos presenta este reto como uno de los más importantes. De hecho, ese sentido tuvo hoy la presencia del gobernador de Coahuila, Rubén Moreira, en la sesión de la Comisión de Política Gubernamental de Derechos Humanos, pues él es presidente de la Comisión de Derechos Humanos en la Conferencia Nacional de Gobernadores. Sin embargo, es un mecanismo limitado para garantizar el compromiso de las entidades federativas. Por eso, este tema se mantiene abierto al análisis y al debate; la interrogante sigue vigente.

Otro reto es el mecanismo de evaluación, que también ha sido uno de los puntos débiles en las anteriores experiencias. Se requiere un verdadero mecanismo de evaluación que permita contar con un informe, que hoy no tenemos, de cómo nos ha ido con los anteriores programas. Hoy no se sabe cuál es el avance, y eso es lo primero que se tendría que hacer.

Tenemos un camino andado, no se trata de hacer el PNDH como si partiéramos de cero; más bien se trata de valorar los esfuerzos anteriores y ponerlos al día, pero para eso necesitamos hacer una evaluación de su desarrollo. Sin duda que hemos avanzado mucho, tan es así que una de las primeras acciones del programa de 2004 era llevar a cabo la reforma constitucional, y hoy estamos en el segundo aniversario de esa reforma.

Por último, me referiré a la necesidad de definir un responsable de la conducción y ejecución del PNDH, con el propósito de alcanzar la compleja coordinación que se debe lograr. En los últimos años, gracias al impulso de muchos actores, se han multiplicado las instancias, las políticas, los recursos e inclusive las disposiciones normativas en materia de derechos humanos. Hoy es momento de que todo eso lo pongamos junto en la mesa y digamos cómo lo vamos a coordinar, en aras de su mayor efectividad.

LUIS DANIEL VÁZQUEZ VALENCIA

Este seminario es parte de un proyecto más grande que se está elaborando en el Instituto Belisario Domínguez; los profesores investigadores que formamos parte de él tenemos la intención de generar un texto que funja como un manual, una herramienta de ayuda a lo largo del proceso de consolidación de la reforma constitucional, tanto en la parte de la legislación como en la parte de la política pública y la jurisdiccional. Es un trabajo que está por venir.