



Encuentro Internacional

Hacia una Política de Estado con Enfoque de Derechos Humanos y Género



FORTALECIMIENTO
INSTITUCIONAL
DE LOS ÓRGANOS
DE DERECHOS
HUMANOS



FLACSO
MÉXICO



Naciones Unidas
Derechos Humanos
OFICINA DEL ALTO COMISARIO PARA LOS DERECHOS HUMANOS
MÉXICO



Hacia una
política de Estado
con enfoque de
derechos humanos
y género

ENCUENTRO INTERNACIONAL sobre políticas públicas, derechos humanos y género
CIUDAD DE MÉXICO, 14 y 15 de julio de 2009

Primera edición, 2009

D. R. © 2009, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.
www.cd hdf.org.mx

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta

ISBN: 978-607-7625-24-7

Impreso en México

Printed in Mexico

Presentación	9
Conferencias	13
Ceremonia de inauguración	15
<i>Juan José García Ochoa</i>	
<i>Magdy Martínez Solimán</i>	
<i>Alberto Brunori</i>	
<i>Giovanna Valenti Nigrini</i>	
<i>Carmelo Angulo</i>	
<i>Ramón Muñoz Castro</i>	
<i>Emilio Álvarez Icaza Longoria</i>	
Primer bloque	
Contexto histórico y evolución del enfoque de los derechos humanos y género en las políticas públicas	25
Conferencia magistral	27
<i>Santiago Corcuera Cabezut</i>	
Comentario	33
<i>Celia Aguilar Septién</i>	

PANEL 1. IMPORTANCIA DE LA INCORPORACIÓN
DEL ENFOQUE DE LOS DERECHOS HUMANOS Y GÉNERO
EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARA LA CONSTRUCCIÓN
DE UNA POLÍTICA DE ESTADO EN DERECHOS HUMANOS Y
GÉNERO. OBLIGACIÓN DE LOS ESTADOS DE INCORPORAR
ESTE ENFOQUE EN SUS POLÍTICAS 37

El enfoque de género 37
Marta Lamas

Derechos humanos y políticas públicas: obligaciones
de los Estados 49
Alberto Brunori

Segundo bloque
**Experiencias nacionales e internacionales de política
pública con enfoque de derechos humanos y género 57**

Conferencia magistral 59
Roberto Garretón

Comentario 69
Giovanna Valenti Nigrini

PANEL 2. EXPERIENCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y GÉNERO
EN MATERIA DE GRUPOS EN SITUACIÓN
DE DISCRIMINACIÓN Y/O VULNERABILIDAD 73

¿Existen políticas públicas contra la discriminación
en México 73
Jesús Rodríguez Zepeda

Derechos humanos y de género en materia migratoria <i>Fabienne Venet</i>	77
Los derechos humanos de la población en situación de pobreza <i>Robert Archer</i>	81
PANEL 3. EXPERIENCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE SEGURIDAD HUMANA	89
Hacia una visión estratégica de América Latina y del papel de la gestión de políticas públicas. Estado, educación y proteccionismo social <i>Mario Enrique Burkún</i>	89
La igualdad de género en las políticas públicas del gobierno de la ciudad de México <i>Marta Lucía Micher Camarena</i>	97
Tercer bloque Experiencias nacionales e internacionales de mecanismos participativos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas	103
Conferencia magistral <i>Raúl Suárez de Miguel</i>	105
Comentario <i>Emilio Álvarez Icaza Longoria</i>	143

PANEL 4. EXPERIENCIAS DE MECANISMOS DE EVALUACIÓN
Y SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁMBITO
DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LA EQUIDAD DE GÉNERO 147

Las políticas públicas son lo que se hace, no lo que
se dice 147
Ramón Muñoz Castro

Experiencias de mecanismos de evaluación
y seguimiento de políticas públicas en el ámbito
de los derechos humanos y de la equidad de género 157
Margarita Navarrete

PANEL 5. UNA MIRADA EXTERNA A LA EXPERIENCIA
DE ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO Y PROGRAMA DE
DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL 167

Rodrigo Morales Manzanares 167

Ricardo Raphael 171

Clausura 177

Mario Bronfman

Sharon Bissell Sotelo

Palabras de Emilio Álvarez Icaza Longoria 179
(Síntesis ejecutiva)

Conclusiones	183
Planteamientos del seminario (síntesis ejecutiva)	185
Primer bloque. Contexto histórico y evolución del enfoque de los derechos humanos y género en las políticas públicas	185
Segundo bloque. Experiencias nacionales e internacionales de política pública con enfoque de derechos humanos y género	188
Tercer bloque. Experiencias nacionales e internacionales de mecanismos participativos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas	192
Consensos y planteamientos recurrentes	197

Presentación

El reto más importante que en materia de derechos humanos enfrentan los Estados, es lograr que el conjunto de normas y estándares de derechos humanos tanto en el ámbito internacional como en el nacional se traduzcan en realidades concretas para todas las personas en sus territorios.

Alberto Brunori

El movimiento de derechos humanos, desde los años 60, se fue construyendo a partir de acciones de defensa de quienes vieron sus derechos violados por alguna institución del Estado. La necesidad imperiosa de defender casos concretos dio origen a muchas organizaciones civiles en los años 80, al sistema de organismos públicos de derechos humanos en los 90, así como a un número creciente de programas académicos y de áreas específicas en ciertas instancias de los gobiernos. Además, a partir de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, los Estados asumieron compromisos por avanzar en el campo de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, y de elaborar con ese fin diagnósticos y planes nacionales de acción.

En México, todos estos procesos, aunados a la democratización del país y a las divisiones del poder, no han hecho posible aún que todas las personas —especialmente las mujeres— puedan vivir dignamente, en condiciones de igualdad y de equidad. En

ese sentido, Louise Arbour, ex alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, hablaba de la necesidad de trabajar incansablemente para “salvar la distancia que existe entre el discurso de los derechos humanos y las crudas realidades que pueden encontrarse sobre el terreno”.

Por ello, entre otros pendientes históricos importantes, es necesario que la elaboración de las leyes y la planeación, implementación y evaluación de las políticas, las acciones de gobierno, el presupuesto público y la procuración y administración de la justicia, estén enfocadas en que las instituciones públicas cumplan con las obligaciones que tienen de garantizar, respetar y proteger los derechos de la ciudadanía, y en hacer lo necesario para que la calidad de la democracia se exprese en la participación ciudadana, en la toma de decisiones y en la construcción de los asuntos públicos.

Lograr que el Estado funcione con esa perspectiva –indispensable para que cada persona, independientemente de su edad y condiciones, tenga posibilidades de ejercer sus derechos o, si no es el caso, de exigirlos y hacerlos justiciables– requiere en nuestro país un cambio radical de paradigma sobre el papel de los poderes públicos y su relación con la sociedad. Un paradigma en el que garantizar los derechos reconocidos en las obligaciones legales contenidas en los tratados internacionales y en las leyes federales y locales, sea la base de las acciones que se realizan desde el servicio público.

Un paradigma en el que el centro sea la responsabilidad con la ciudadanía y no los intereses políticos por legítimos que sean; en el que las instituciones se piensen en razón de las necesidades sociales integrales que deben satisfacerse para vivir en dignidad, y no en razón de las necesidades o las posibilidades de los gobiernos, congresos o tribunales; en el que la ética pública sea principio y fundamento, y la rendición de cuentas incluya sanciones por incumplimiento de las responsabilidades y la reparación del daño a quien ve violados sus derechos.

A nivel internacional, los diversos órganos de los tratados de derechos humanos que vigilan el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados, han insistido en que este

nuevo paradigma requiere medidas para que, más allá de cambios en la legislación, existan estrategias de implementación de los derechos basadas en la formulación y puesta en práctica de políticas públicas tendientes a concretar los derechos humanos y la perspectiva de género en la labor gubernamental y a impactar las distintas esferas de la vida de las personas, sobre todo de aquellas que se encuentran en situaciones de discriminación o exclusión.

La necesidad de implementar políticas públicas para impulsar la realización de los derechos humanos debe atender sobre todo a una lógica de prevención de violaciones a éstos, y tener como objetivo transformar las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales que generan tales violaciones, lo cual implica atender las problemáticas de derechos humanos en sus causas y no sólo en sus efectos.

Crear e implementar políticas públicas con enfoque de derechos humanos y de género impacta también en el fortalecimiento del Estado de derecho y la gobernabilidad de los países; además permite establecer prioridades y hacer un uso más eficiente de los recursos públicos, y fijar objetivos y metas claras para la medición de la actividad gubernamental.

Dichas políticas públicas deben ser un espacio adecuado para que la sociedad civil pueda participar ampliamente en la identificación de necesidades, la proposición de soluciones, el monitoreo y la evaluación de la ejecución de los programas gubernamentales, y para coadyuvar en el desarrollo de procesos sociales encaminados a visibilizar los derechos humanos y a fortalecer la cohesión social.

En el Distrito Federal se ha hecho conjuntamente un ejercicio en este sentido, que tuvo como primer resultado el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, y como segundo el Programa de Derechos Humanos, que incluye líneas estratégicas, acciones específicas, agendas legislativas e indicadores para 25 temas distintos. Este ejercicio, inédito en su tipo a nivel mundial por su construcción plural, intersectorial y por su enfoque, es fruto de un Comité Coordinador en el que han participado organizaciones civiles, universidades, el gobierno de

la ciudad de México, el Tribunal Superior de Justicia, la Asamblea Legislativa y la Comisión de Derechos Humanos, todas del Distrito Federal, con la asesoría de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas.

En el marco de la presentación de este Programa, y de la preparación de los procesos para el inicio de su implementación, se llevó a cabo el *Encuentro Internacional Hacia una Política de Estado con Enfoque de Derechos Humanos y Género*,* espacio de intercambio internacional de experiencias sobre la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas, el desarrollo de estrategias y metodologías, y de análisis de condiciones y características necesarias para impulsar estos procesos y evitar los obstáculos que se presentan.

Como se puede ver en los enriquecedores textos que conforman la presente memoria del Encuentro, el desafío es enorme y recién comienza. Que las políticas públicas tengan enfoque de derechos humanos y de género requiere una enorme voluntad para modificar la cultura política, para mejorar el marco legal existente, para adecuar las instituciones y los programas de gobierno, para presupuestar desde otra perspectiva diferente. Requiere una ciudadanía activa, corresponsable y vigilante.

El tamaño del reto concierne al de una apuesta por demás indispensable: la posibilidad de concretar un Estado democrático de derecho, un espacio público para la igualdad y la equidad. Un Estado para la justicia y la dignidad.

Ciudad de México, 14 y 15 de julio de 2009
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

* Este evento se logró, además, con el financiamiento de las fundaciones Ford y MacArthur, y del Institute of International Education. Se agradece su valioso aporte y acompañamiento en la realización de este encuentro.



Conferencias

Ceremonia de inauguración

El 14 de julio de 2009 se inauguraron los trabajos del Encuentro internacional Hacia una Política de Estado con Enfoque de Derechos Humanos y Género. Presidieron el acto Emilio Álvarez Icaza Longoria, presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Distrito Federal;¹ Juan José García Ochoa, subsecretario de Gobierno del Distrito Federal, en representación del jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubon; Magdy Martínez Solimán, representante residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Alberto Brunori, representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; Giovanna Valenti Nigrini, directora general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México; Carmelo Angulo, embajador de España en México, y Ramón Muñoz Castro, director de la Red Internacional de Derechos Humanos.

¹ Emilio Álvarez Icaza Longoria concluyó su gestión al frente de la CDHDF el 30 de septiembre de 2009. Actualmente su presidente es Luis Armando González Placencia.

Juan José García Ochoa
Subsecretario de Gobierno del Distrito Federal

El gobierno de la ciudad de México ha llevado a cabo un proceso muy intenso en cuanto a intercambio de experiencias de políticas públicas con enfoque de derechos humanos con otras ciudades del mundo. La parte crucial de toda esa experiencia será plasmada en un muy próximo programa del gobierno de la ciudad de México.

Para el diseño y para la instrumentación de este programa, es capital la construcción de indicadores de avance en materia de derechos humanos. El sistema de indicadores como política integrada permitirá conocer dos aspectos importantes:

- Por una parte, el estado que guardan los derechos humanos en una de las urbes más importantes del mundo.
- Por otra parte, contar con una guía cierta para la actuación tanto de las autoridades como de los ciudadanos.

En este renglón la incorporación de las organizaciones de la sociedad civil, de los expertos y de las diferentes áreas de gobiernos es y será fundamental.

De hecho, el Diagnóstico que se ha llevado a cabo en materia de derechos humanos es una de las bases sobre las que se ha diseñado el programa.

Para la ciudad de México será una intensa experiencia intercalar la cooperación y visión externa en la formulación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos y de género.

Magdy Martínez Solimán
Representante residente del PNUD

El tema que nos reúne en este seminario mantiene la reflexión sobre la siguiente cuestión: ¿dónde estamos hoy, en la ONU, en materia de derechos humanos?

La ONU nació como resultado de dos guerras mundiales, es cierto. Pero también surgió como un gran sistema de valores y luego como un gran sistema internacional de instituciones, programas y acciones.

Puede sostenerse que en derechos humanos prevalece y predomina una visión progresista. Aún más, puede decirse que la ONU está a la vanguardia de la reflexión sobre los derechos humanos. Pero este proceso no se concilia con lo que nos ha ocurrido desde el 11 de septiembre del 2001.

Desde esa fecha es perceptible un retroceso en materia de derechos humanos y bienes jurídicos. Se nos ha intentado trastocar todo el sistema a través de un simple intercambio: libertad por seguridad.

Podemos advertir que, desde entonces, en las naciones del mundo hay siempre una avanzada que promueve políticas de Estado de corte negativo, particularmente en la visión sobre cómo resolver los conflictos.

De alguna manera, se ha vuelto al imperio de la razón de Estado pero, a pesar de sus defensores, podemos advertir que se vuelve a recuperar la avanzada en las posiciones de los derechos humanos y la construcción de ciudadanía.

Un segundo aspecto relevante está en la cuestión de la prevalencia de una economía mundial altamente desregulada, que fundó su avance en el deterioro de los derechos laborales y de los grupos indígenas de muchas regiones del mundo.

Y en relación con este segundo aspecto podemos también advertir una recuperación, no muy franca y que ha costado mucho trabajo. Sin embargo, poco se ha evolucionado en lo res-

pectivo a la igualdad de género. Es más, lo correcto es decir que hay un estancamiento en esta materia. El rescate que aquí se propone, en este seminario, es alentador.

Y es que ocurrió en nuestros días también un fenómeno internacional muy negativo: el Estado fue concebido, en el mejor de los casos, como un Estado perseguidor de violaciones de los derechos humanos, y ésta fue una gran distorsión en la medida en que la concepción correcta del Estado es la de un Estado *garantista* en derechos humanos, no un Estado persecutor de violaciones de éstos.

En conclusión, puede asegurarse que hay una mejor perspectiva en estos momentos en México en cuanto que esta concepción garantista del Estado va conquistando espacios. La inclusión del enfoque de derechos humanos y de género en las políticas públicas es un planteamiento que nos permite afirmar que dicha perspectiva es mucho mejor hoy que ayer. Y se ha demostrado incluso que se es capaz de obtener éxitos sensibles, como la construcción del Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos de la ciudad de México.

Alberto Brunori
Representante en México de la Alta Comisionada
de Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Es muy satisfactorio rememorar ante este seminario y este auditorio que la Oficina en México de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos presentó una idea para desatar todo un proceso de reflexión para la promoción y respeto de los derechos humanos en la ciudad de México.

La idea original era de verdad muy simple, pero a la vez muy fuerte. Y es que los derechos humanos deben ser la prioridad de los gobiernos, pero la gran interrogante era cómo conseguir la

construcción de políticas de Estado en materia de derechos humanos.

Una vez desatado el proceso de reflexión, pronto se llegó a la conclusión de que, en principio, no era posible impulsar procesos mucho más serios y profundos si no se contaba, en primer lugar, con un diagnóstico de los derechos humanos que ilustrara de manera clara y cierta la situación que éstos guardan en la ciudad de México y en todo el país.

De manera natural y correlativa, la metodología contenida en la misma reflexión llevó de la mano a considerar que el diagnóstico debía conducir necesariamente a un Programa de Derechos Humanos. Y ese es un gran paso.

Hacer realidad y tangibles las ideas planteadas en los tratados internacionales fue un ejercicio posible derivado de la inserción y participación de organizaciones de la sociedad civil.

Giovanna Valenti Nigrini
Directora general de la Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales, Sede México

En México y América Latina se ha luchado desde hace varios años por colocar y mantener como prioritarios tres temas íntimamente relacionados: los derechos humanos, la democracia y la equidad de género. Incluso desde las épocas en que en América Latina prevalecían los golpes de Estado, la represión a la sociedad y el exilio.

Podría asegurarse que todo ese caudal de experiencias de nivel continental ha sido un esfuerzo sostenido y que rinde frutos todavía, tanto en la experiencia de la lucha social, como en la reflexión y las disciplinas sociales. Un ejemplo de esto último lo ilustra la fundación de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia en la Flacso.

La continuación de este esfuerzo tenaz y su expresión académica nos ha llevado a participar como institución en el Diagnóstico de Derechos Humanos y también en la construcción del Programa consecuente de Derechos Humanos en el Distrito Federal.

Flasco aporta ahora, de manera creadora, la formación de cuadros altamente profesionales surgidos en muchas materias y centros de investigación en derechos humanos, con el objetivo de continuar avanzando en la ruta del conocimiento y su difusión para contribuir al avance social.

Se ha hecho especial énfasis en que el conocimiento debe ser altamente creador para impactar realidades concretas, como lo son las políticas públicas. En Flasco nos ha interesado de manera particular conocer y profundizar en las experiencias internacionales en derechos humanos para poder hacer contribuciones mucho más rigurosas de acuerdo con el gran objetivo general, que es la construcción de ciudadanía, la construcción del sujeto de derechos y las obligaciones plenas.

*Carmelo Angulo
Embajador de España en México*

A pesar de todos los esfuerzos que se han venido realizando durante años, se advierte que en la realidad de México aún persiste un desfase entre derechos humanos y realidad. Pero ahora, a partir de este evento, la incorporación de los enfoques de derechos humanos y género en la reflexión representará un avance ineludible para el futuro.

La importancia del diagnóstico en materia de derechos humanos de la CDHDF y sus recomendaciones, radica en que no sólo tiene validez para la ciudad de México, sino que tendrá que ser una referencia obligada para considerarse en los programas de gobierno a nivel nacional. Avanzar en la integración de

políticas públicas es producto de la presión para adoptar al país a las nuevas realidades sociales, en donde es fundamental el papel de quienes elaboran las leyes, en este caso los Poderes Legislativos, y de quienes son los encargados de ejecutarlas, en este caso, los gobiernos.

El campo de los derechos humanos define una realidad social y una realidad jurídica, en la que es patente la inserción y participación activa de la sociedad civil y de las instituciones. En el ínter, es preciso articular dichas políticas públicas con perspectiva de derechos humanos y de género con la labor que realiza la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

En este sentido, podría afirmarse que la experiencia española es exitosa en relación con la construcción de políticas públicas con estos dos enfoques de derechos humanos y género. Incluso hasta podría decirse que los aspectos jurídicos necesarios han sido satisfechos. En la experiencia ibérica, por ejemplo, la lucha contra la violencia de género está teniendo resultados importantes y las denuncias se han multiplicado. La aplicación de las pulseras GPS, equipadas con transmisores, han mantenido alejados a los agresores de sus víctimas. Este ejemplo general sirve para ilustrar la prioridad que se ha otorgado a las mujeres e, incluso, esta prioridad no es sólo española sino que trasciende a toda la comunidad europea.

Vale reiterar que los avances que se han logrado a partir del Diagnóstico de Derechos Humanos en México, con la participación decidida de la CDHDF y del gobierno de la ciudad, habrán de ser una muestra y ejemplo para todo el país. Estoy seguro que muy pronto este camino tendrá que ser seguido por todo este país.

Ramón Muñoz Castro
Director de la Red Internacional de Derechos Humanos

El Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos de la ciudad de México representan un esfuerzo que debe ser resaltado en el ámbito internacional, por su alto nivel de participación, sobre todo de la sociedad civil.

Esto es así porque es nuestro deber tener plena conciencia de que estos esfuerzos son una empresa política importante, no sólo para México, sino para muchas otras latitudes, tanto de nuestro continente como más allá del mismo.

Y es que con estos trabajos, hay que decirlo, ahora los temas importantes llegan a la agenda de la ciudad de México, y serán ineludibles para el resto de este país, y de otros tantos más.

En este seminario se podrán observar otras experiencias en relación con las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, tanto nacionales como internacionales. Será un ejercicio trascendente porque su impacto traspasará fronteras. Y esto hay que resaltarlo en la medida en que debemos considerar que en América Latina aún estamos en la infancia de las políticas públicas con enfoques de derechos humanos y género.

He allí una de las grandes esperanzas y expectativas de este seminario.

Emilio Álvarez Icaza Longoria
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos
del Distrito Federal

En los últimos sesenta años se ha mantenido vivo un debate entre ciudadanos y gobierno. La médula de éste es la forma de garantizar los derechos humanos, su vigencia y efectiva observancia.

No menos importante es que también se ha mantenido el debate respecto de la igualdad entre los hombres y las mujeres.

En este sentido es que hay una continuidad importante en el debate, particularmente en lo relativo a las políticas de Estado en derechos humanos y género, con vistas a la finalidad común de incorporar a las y los ciudadanos en las decisiones de la administración pública.

Esta participación se ha planteado desde una perspectiva de manutención de una participación civil, de las organizaciones de la sociedad civil, como entidades autónomas en la construcción de lo público.

La lectura correcta de este debate en ambos sentidos apunta inequívocamente al desarrollo de los enfoques de derechos humanos y género, junto con el desarrollo humano, en la construcción democrática.

Eso es justo lo que hemos debatido constantemente: la forma de cambiar el paradigma y asumir que los derechos humanos son inherentes al quehacer gubernamental al tiempo que se construye continuamente la democracia.

De esta forma, un planteamiento natural habrá de ser la manera en que los derechos humanos se constituyen en los indicadores más precisos de la gestión gubernamental.

Y justo en este mismo sentido, el enfoque de género se constituye, a su vez, en sus diversos rubros y niveles, en el indicador de la igualdad entre hombres y mujeres.

Advertimos que en México se tienen muchos pendientes en materia de género, pues la democracia trasciende lo gubernamental y se ubica en las esferas de lo económico, lo social y lo cultural.

La manera en que se entretrejen ambos enfoques es un logro de la incidencia de la sociedad civil en la gestión gubernamental, que se ha impulsado también desde un nuevo modelo de la cooperación internacional, de carácter horizontal, que permite intercambios de igual a igual y con pleno respeto entre las partes.

Esto ha permitido multiplicar las posibilidades de los intercambios en el espacio multilateral. La importancia de esto

radica para nosotros en la forma en que se pudo lograr el intercambio de experiencias, la reflexión conjunta y la construcción de propuestas de profundo alcance como lo han sido el Diagnóstico y el Programa, en materia de derechos humanos del Distrito Federal.

Tan sólo para ilustrar el esfuerzo contenido en estos trabajos, vale la pena mencionar que metodológicamente el planteamiento abarcó un abanico de quince derechos y su impacto en diez grupos diferenciados de población, con las potencialidades que supone el establecimiento de una agenda precisa que considera impactos en indicadores de gobierno y el diseño de sus correlativos presupuestos.

En este contexto, se planteó desde un principio la relación de sinergias entre ambos enfoques, de derechos humanos y género, precisamente en todos los espacios posibles de convergencia y encuentro dentro de la agenda de los derechos humanos del Distrito Federal.

Todo apunta a que el 19 de agosto se hará la presentación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, y se ha hecho la apuesta con ello de sentar el precedente de presentar una política de Estado que involucre a todos los órganos del Estado.

Si bien es cierto que se trata de un esfuerzo limitado al Distrito Federal y que el resto de las entidades de la república no cuenta con antecedentes de construcción de diagnósticos y programas, en realidad se apunta, como se mencionó, a construir la agenda nacional federal.

En todo el proceso han participado en el debate las organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales tan importantes como la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. Todos los participantes merecen los más altos reconocimientos por el esfuerzo sin precedentes que han desplegado.



Hacia una
política de Estado
con enfoque de
derechos humanos
y **género**

Primer bloque Contexto histórico y evolución del enfoque de los derechos humanos y género en las políticas públicas

Objetivo: Revisar el contexto histórico y la situación actual de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos y género. ¿Qué significa la incorporación de la perspectiva de derechos humanos y género en las políticas públicas y la construcción de una política de Estado en materia de derechos humanos y género?

Conferencia magistral
Contexto histórico y evolución del enfoque
de los derechos humanos en las políticas públicas

*Santiago Corcuera Cabezut**

En México se estableció un Programa Nacional de Derechos Humanos en las postrimerías del gobierno de Vicente Fox. El contexto histórico favoreció entonces el planteamiento de políticas públicas con perspectiva justamente de derechos humanos.

Hubo primero un cambio que ocurrió en la visión de la política exterior mexicana en materia de derechos humanos. A partir del cambio del año 2000, México se abrió a un mayor escrutinio internacional, cuando Marie Claire Acosta ocupó la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores. El entonces canciller, Jorge Castañeda, tenía la visión de que México celebrara más tratados internacionales sobre derechos humanos con el fin de que el país estuviese a tono con la evolución observada en el ámbito internacional. Se reveló la voluntad de alinear la política mexicana en esta materia con la avanzada internacional. Se pasó de una política exterior defensiva, que consideraba las observaciones de las instancias internacionales sobre la situación de los derechos humanos como intromisiones externas que afectaban la soberanía nacional, a una política de cooperación con los organismos internacionales de derechos humanos.

* Presidente del Grupo de Trabajo sobre Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas.

Cuando se pensaba en el establecimiento de un programa de derechos humanos se inquiría también sobre el contexto jurídico en que tendría que asentarse. Se decidió considerar que el plan o programa tendría que enmarcarse en el derecho administrativo, particularmente en lo que se conoce como *planeación*, con base en el artículo 26 constitucional, que prevé el Sistema de Planeación Democrática; el cual contempla que el Plan Nacional de Desarrollo es de observancia obligatoria para todos. Así, el Programa de Derechos Humanos quedaría dentro del Plan Nacional de Desarrollo, y ésta fue y es la base jurídica de los derechos humanos en México.

Asimismo, este ejercicio tenía que enmarcarse y contextualizarse dentro de los compromisos internacionales que el Estado mexicano había adquirido. Se firmó pues, en este contexto, y pese a diversas resistencias, un Convenio de Cooperación Técnica con la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que preveía el establecimiento de un diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México.

Cabe, sin embargo, mencionar que mucho antes de estos hechos tuvo lugar la participación de México en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, Austria, en 1993. En esta Conferencia, México asumió el compromiso de elaborar un Programa Nacional de Derechos Humanos. Así pues que, desde esa época, deriva la obligación del país para estructurar dicho programa, aunque en la práctica México no fue fiel a este compromiso y pospuso indefinidamente su cumplimiento.

Así pasó más de una década para que México contara con su plan o programa nacional en materia de derechos humanos. Finalmente, la posición mexicana cambió, una vez concluido el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, que desde 1994 había sacado al Ejército de sus cuarteles para controlar la rebelión zapatista de aquel año y que se prolongó hasta el final de su

mandato en un ambiente de continuas violaciones a los derechos humanos (tortura, ejecuciones sumarias, expulsión de extranjeros defensores de derechos humanos).

Ahora bien, encaminando la reflexión al punto de interés de este seminario, hagamos la siguiente pregunta: ¿Qué significa una política de Estado con enfoque de derechos humanos y enfoque de género?

En primer lugar, podría decirse que ésta es una construcción jurídica, de base constitucional, en donde se pueda construir un plan nacional de derechos humanos de observancia obligatoria, que implica programas específicos para hacer efectivos tales derechos.

Esto, como ya se señaló, deriva desde la Conferencia de Viena de 1993, donde los Estados signatarios se comprometieron, obligadamente, a estructurar un programa nacional en derechos humanos. Y ello significa que México se ha comprometido a que la legislación del país en la materia tenga siempre una superioridad jerárquica cuando de proteger estos derechos se trata.

En segundo lugar, una política de Estado con enfoque de derechos humanos significa también el compromiso de crear leyes de derechos humanos aplicables por igual en todo el país, atendiendo al carácter federal del Estado mexicano.

México se comprometió a establecer una legislación modelo en derechos humanos para no integrar legislaciones distintas en las entidades de la federación. Esta legislación modelo debiera ser la que interpreta los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano.

En tercer lugar, el compromiso es que las políticas públicas en derechos humanos, para ser de Estado, habrán de trascender los periodos sexenales y sus consecuentes cambios de gobierno y de proyectos. Esta trascendencia implica garantizar la vigencia y protección de los derechos humanos con medidas legislativas y ejecutivas por parte de los gobiernos, más allá de

los periodos de gobierno, de las diversas ideologías imperantes o de los cambiantes signos partidarios.

En este sentido, hubo avances notables, pero hoy en día las medidas ejecutivas involucran el imperativo de que los derechos humanos asuman su vigencia real en la esfera administrativa y presupuestal, con la trascendencia apuntada. Aquí está en buena medida la clave de la vigencia efectiva de los derechos humanos. Por eso es preciso aterrizar los derechos humanos en las políticas públicas a través de lo administrativo y lo presupuestal.

El método es revisar derecho por derecho y establecer el enfoque que tendrá cada uno de ellos en las diversas áreas de la administración pública. Esta revisión es de carácter abierto y participativo a la sociedad civil, porque es éste el proceso que conduce al empoderamiento de la misma sociedad civil y, entonces, a la gestión de su participación en el enfoque de derechos humanos. Es un proceso de concientización social.

Vale lo mismo en el aspecto presupuestal, para determinar sectores a los que van dirigidas las políticas públicas, cuyo enfoque materialice medidas con impactos precisos en los grupos de población a los que van destinadas y dirigidas las políticas públicas, pues desde la planeación debe considerarse el impacto que se quiere lograr en materia de derechos humanos hacia los grupos que más lo necesitan. De allí el carácter diferenciado de estas políticas, justo porque lo que se pretende es fortalecer los derechos humanos de sectores y grupos sociales que manifiestan carencias y rezagos. Esa es una de las formas de *empoderar* a los sectores de población que lo necesitan.

De la misma manera, es preciso considerar la asignación de recursos que cada política y sus programas necesitan. Aquí es una cuestión de dinero para que existan los presupuestos adecuados a las necesidades de hacer efectivos los derechos humanos a la educación o la salud, por ejemplo.

La finalidad siempre será fortalecer todos estos derechos, razón también por la que necesariamente el Estado está obligado a la difusión permanente de ellos. Y esta finalidad resulta todavía más importante a la luz del contexto actual. Hay riesgos de reversiones como producto de campañas específicas, de fuerzas oscuras y de la derecha internacional, que tienden a desprestigiar los derechos humanos comenzando por la descalificación de su discurso histórico y actual.

Comentario

*Celia Aguilar Septién**

El presente comentario, aunque breve, es de carácter complementario a la conferencia magistral, pues versa específicamente sobre el enfoque de género.

Históricamente, la apertura a la perspectiva de género empezó en México poco antes de 1980, cuando toda América Latina firmó la CEDAW, y luego, dos décadas después, cuando en 2001 se firmó el Protocolo Facultativo de la CEDAW.

La mención tiene sólo la intención de indicar la ya larga experiencia en promover el enfoque de género, cuya importancia radica en sostenerlo en un nuevo contexto, que es el del avance en la comprensión de los derechos humanos como integrados al concepto de desarrollo humano sostenible.

Podría decirse que, en el curso de las últimas dos décadas del siglo XX, la lucha por los derechos humanos ha sido la lucha por construir instrumentos específicos para grupos específicos. No obstante, se percibió también en esta lucha que prevalecía la discriminación hacia las mujeres y, sin embargo, hoy se pueden apreciar evoluciones que no son nada despreciables.

Un ejemplo actual de esta evolución lo podemos ver en el proceso seguido por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, junto con los logros del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal. Éste es un proceso muy esperanzador, puesto que han propuesto una política basada en los presupues-

* Oficial de la United Nations Development Fund for Women (Unifem).

tos de género; es decir, con el hecho de que los derechos de las mujeres tienen que ver con la economía, porque toda la desigualdad de género tiene que ver con el trabajo no pagado, no reconocido, no valorado, no registrado, no medido de las mujeres y que no está considerado como parte de la política económica del país.

Esta combinación es la que nos está acercando a tener una visión de los derechos humanos como una visión con enfoque de género que tiene que ver, realmente, con incorporar a todos los procesos a la mitad de la población, con los mismos derechos y con la misma garantía de acceso.

Por eso también es tan importante que, justamente, en este proceso de desarrollo de los derechos humanos, se hayan promulgado las leyes de igualdad entre hombres y mujeres, y la general de acceso a una vida libre de violencia, que son leyes, sobre todo la segunda, que más que apuntar al delito y sus consecuencias (al culpable, a la víctima y al victimario), están apuntando a la transformación del Estado, apostando a la transformación de las instituciones, para que puedan tener las medidas de acción positiva, la discriminación positiva, la atención específica, que tiene que ver con desarrollar una igual oportunidad, igual acceso, igual protección, a las mujeres y a los hombres.

Es preciso observar los derechos humanos como un marco para el desarrollo económico, político y social. No es casual que en el avance de este país y de muchos países latinoamericanos, en los derechos a la educación, a la salud y otros derechos humanos universales se registre ya una evolución con cierta equidad.

Sin embargo, todavía, el derecho a la toma de decisiones está muy atrasado. La cantidad de parlamentarias es muy reducida; incluso la cantidad de presidentas municipales, que apenas alcanza un 3%, nos indica que aún prevalece la discriminación en este importante rubro. Hay apenas entre un 12 y 18% de

mujeres en los parlamentos. Y es por eso que son tan importantes estas políticas de paridad que se van desarrollando, aunque los partidos políticos se las han arreglado para no observar puntualmente la normatividad en materia de cuotas para las mujeres.

En nuestro contexto actual podemos ver que prevalece la discriminación de las mujeres en el acceso a la toma de decisiones sobre el país. El derecho a participar en la toma de decisiones está muy atrasado. Es muy evidente que persisten prácticas discriminatorias, por lo que se impone el impulso actual de políticas de paridad en el gobierno (donde se toman las decisiones), de la misma manera que el establecimiento de políticas de paridad en los órganos de representación, como lo son las cámaras del Congreso de la Unión (y de los estados).

En este sentido, en lo relativo al enfoque de género, es preciso que el Estado asuma su rol de protector y de garante.

PANEL 1
IMPORTANCIA DE LA INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE
DE LOS DERECHOS HUMANOS Y GÉNERO
EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARA LA CONSTRUCCIÓN
DE UNA POLÍTICA DE ESTADO EN DERECHOS HUMANOS
Y GÉNERO. OBLIGACIÓN DE LOS ESTADOS DE INCORPORAR
ESTE ENFOQUE EN SUS POLÍTICAS

El enfoque de género

*Marta Lamas**

Hoy se denomina *género* al conjunto de ideas, representaciones, prácticas y prescripciones sociales que se elaboran a partir de la diferencia anatómica entre los sexos. El género es lo que la sociedad considera lo *propio* de los hombres y lo *propio* de las mujeres. El género se reproduce mediante costumbres y valores tácitos que han sido inculcados desde el nacimiento con la crianza, el lenguaje y la cultura. El género cambia históricamente, de época en época, mientras que la diferencia biológica se sostiene a lo largo de los siglos.

El género es una lógica cultural omnipresente en todas las situaciones sociales. El ser humano introyecta esquemas mentales de género con los cuales clasifica lo que lo rodea: el género es un filtro a través del cual percibimos la vida. También los

* Profesora del Departamento de Ciencia Política del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) e integrante del Consejo Directivo del Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), A. C.

mandatos de género se encarnan en el cuerpo, por lo cual el género es como una armadura que constriñe las actitudes y acciones corporales (Lamas: 2002).

Pero el género es más que un poderoso principio de diferenciación social: es un brutal productor de discriminaciones y desigualdades. Las ideas y las prácticas de género jerarquizan social, económica y jurídicamente a los seres humanos. La diferencia anatómica entre mujeres y hombres no provoca por sí sola actitudes y conductas distintas sino que las valoraciones de género introducen asimetrías en los derechos y las obligaciones, y esto es lo que produce capacidades y conductas económicas distintas en cada sexo. O sea, el género *traduce* la diferencia sexual en desigualdad social, económica y política. Por eso las fuerzas del mercado reproducen las relaciones de género mientras que el sistema jurídico las legitima.

En la actualidad, importantes instancias internacionales como la ONU o el Banco Mundial, promueven el enfoque de género como una herramienta para enfrentar esa injusta situación. Es evidente que los objetivos de estas dos instituciones son muy diferentes: para el Banco Mundial la urgente necesidad de impulsar un modelo de desarrollo que supere al actual (que no ha logrado abatir pobreza, exclusión y desempleo), lo ha llevado a identificar mejor las circunstancias existenciales de los agentes económicos. Así ha encontrado que los comportamientos diferenciados de mujeres y hombres, derivados del esquema cultural del género, reproducen la insostenibilidad económica con consecuencias en la estructuración desigual de las oportunidades, especialmente del empleo y los ingresos. De ahí que el Banco Mundial trabaje para incorporar un enfoque de género en la política macroeconómica que descarte la *neutralidad* de los planteamientos macroeconómicos que reafirman la desigualdad.

La preocupación de la ONU ha sido mucho más amplia y abarcadora que la del Banco Mundial, pues analiza el impacto

de las relaciones de género en el orden social. En ese sentido, con el enfoque de género la ONU pretende institucionalizar una política antidiscriminatoria que parte por reconocer que las mujeres tienen derechos, que muchas están en situaciones de marginación y que hay que *empoderarlas*. Su interés por un tratamiento igualitario (igualdad de oportunidades e igualdad de trato) que elimine las jerarquías entre hombres y mujeres, ha llevado a la ONU a comprometer a los gobiernos a que trabajen para garantizar una situación más equitativa. En 1995, la ONU logró que 189 Estados firmaran una definición vinculante que quedó plasmada en la plataforma de acción de la IV Conferencia de la Mujer en Beijing. Esta dice: “Los gobiernos y otros actores tienen que apoyar una política activa y visible que integre de manera coherente una perspectiva de género en todos los programas y en todas las políticas. De esta manera, se podrán analizar las posibles repercusiones de las decisiones sobre mujeres y hombres antes de la toma de éstas”.

¿Cómo pretende la ONU que se logre este objetivo? Su propuesta es el *gender mainstreaming*, que significa instalar ese enfoque en la corriente principal. Traducido como transversalización de la perspectiva de género, consiste en una estrategia doble: por un lado, reconocer la diferenciación social, económica y política entre los sexos tomando en consideración las desigualdades de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la sociedad y, por el otro lado, impulsar medidas específicas en los ámbitos en los cuales, según los resultados de un diagnóstico de género, las mujeres no tienen acceso equitativo a los recursos materiales y simbólicos. La ONU desea que los gobiernos desarrollen políticas más equitativas a todos los niveles, lo que implica que pongan a disposición los recursos institucionales y financieros necesarios para implementar el enfoque de género. Claro que, por los contextos locales y las tradiciones culturales sumamente divergentes entre los países, los objetivos a lograr en cada lugar son muy diferentes desde el punto de vista políti-

co, económico, social y cultural. Lo unitario es que el enfoque de género cambia radicalmente el carácter de la política pública, independientemente de que los objetivos en cada región sean distintos.

Dos herramientas principales del enfoque de género son la auditoría de género y los presupuestos con perspectiva de género. La auditoría consiste en un análisis de la legislación y el presupuesto (incluyendo subsidios, impuestos y proyectos sociales), para así determinar los efectos que éstos provocan en la situación de ambos sexos. No se miden sólo los recursos destinados a las mujeres, ya que éstos constituyen una parte mínima del presupuesto total del Estado, sino que se evalúa todo, incluidos aquellos rubros que, a primera vista, no parecen relevantes para las mujeres. Como el presupuesto nacional es neutral, o sea, no distingue qué va para los hombres y qué para las mujeres, se suele suponer que el dinero los beneficia a ambos por igual. Sin embargo, no es así. Todo lo que se hace, cada peso que se gasta, tiene un impacto diferente en cada sexo y esa variación se refiere al número y a la calidad de los servicios disponibles. Uno de los objetivos de la auditoría de género es fomentar una mayor intervención de las mujeres en los asuntos económicos y fiscales, y hacerles formar parte del proceso de creación del presupuesto. Elaborar el presupuesto con ese enfoque significa valorar precisamente las repercusiones que tendrá en hombres y mujeres.

Si bien ambos instrumentos son muy útiles, hay que insistir que hasta la fecha en pocos casos se cuenta con mecanismos de rendición de cuentas. Además, el enfoque de género no promueve dentro de las instancias gubernamentales acuerdos vinculantes y sanciones claras ni instala un programa sólido de desarrollo de recursos humanos con enfoque de género. También hace falta un sistema de informes y de monitoreo que permita realizar una evaluación por fuera del aparato gubernamental.

Algo que hay que tener claro es que la perspectiva de género, por sí misma, no abre alternativas políticas ni sirve para superar la política neoliberal ni para dismantelar las instituciones patriarcales ni para enfrentar la masculinidad hegemónica. El enfoque de género sólo es capaz de incidir analítica y estratégicamente en la dirección de ciertas políticas públicas y acciones gubernamentales.

Al reflexionar sobre qué se puede lograr con la transversalización de la perspectiva de género se ve que urgen estrategias complementarias. Esto no desacredita la perspectiva de género como tal, sino sólo reconoce que hasta ahora su papel ha sido limitado. Es posible luchar contra la desigualdad entre mujeres y hombres desde una variedad de lugares y niveles, y el proceso laborioso de transversalizar el enfoque de género en la administración pública es sólo uno más de ellos.

Es obvio que la aplicación transversal de la perspectiva de género es una estrategia de incidencia política radicalmente diferente del activismo feminista. Se trata de un enfoque *top-down* (de arriba hacia abajo) que compromete a la dirección de los gobiernos. La experiencia muestra que, a pesar de que el enfoque de género se dirige a todos los seres humanos, son básicamente las mujeres las interesadas en que se modifiquen las jerarquías entre hombres y mujeres. Y como las burocracias gubernamentales no cuentan con un dinamismo político propio de sus integrantes, es indispensable la alianza con los actores políticos interesados en la de equidad de género, como son las ONG de derechos humanos y feministas, cuyas estrategias políticas son la movilización de sus bases y la crítica.

La presión proveniente *de la calle* es muy útil, siempre y cuando no deteriore los procesos de vinculación y retroalimentación entre ambas dinámicas políticas. Hay que encontrar formas de establecer puentes entre las instituciones gubernamentales y las organizaciones de la sociedad que permitan avanzar hacia el objetivo común. Para ello es esencial la disposición a empre-

der un diálogo que respete las respectivas lógicas de actuación de cada instancia, la activista y la institucional. Desde esta comprensión, el modelo *top-down* del enfoque de género se complementa con la movilización de las organizaciones civiles.

No obstante la brecha que existe entre el alcance del enfoque de género y los objetivos políticos dirigidos a lograr equidad, no hay que desechar el instrumento; únicamente hay que tener claras sus limitaciones. La desigualdad social no se entiende, mucho menos se elimina, sólo con perspectiva de género. En nuestro país, la desigualdad de clase o el racismo suelen ser tan brutales como el sexismo.

La brecha entre el enfoque de género y la exigencia de transformación social ha conducido a un sector del feminismo a desarrollar una mirada mucho más compleja para tratar de cerrarla. Las experiencias de la vida personal se corresponden con las dimensiones múltiples de la vida social: no somos sólo mujeres u hombres; también pertenecemos a una clase social, tenemos cierto color de piel, compartimos una cultura determinada. Enfocarse sólo en una dimensión, como sería el género, no da cuenta de la complejidad del problema de la desigualdad.

Por eso ahora, teniendo en la mira el objetivo de la justicia social, se plantea la intersectorialidad. Ese término califica una perspectiva que interrelaciona distintos elementos como clase social, raza y pertenencia étnica con el género (McCall: 2001). Usar la intersectorialidad requiere un trabajo estratégico al interior de las instancias de la ONU, por ejemplo en las metas de los ocho Objetivos del Milenio.

Pese a sus enormes dificultades y limitaciones, transversalizar el enfoque de género en la actuación gubernamental cambia no sólo la situación del sector público, sino que influye en las disposiciones y prácticas de la vida privada. De igual manera, las transformaciones personales de mujeres y hombres también generan efectos dinámicos en el mundo laboral y en la vida pública.

Hablar de vida privada y vida pública me lleva a un asunto relevante. La lucha de las mujeres por adquirir las mismas libertades de los hombres –libertad para estudiar, para trabajar, para votar, para gobernar, para dirigir ejércitos, para oficiar misas– ha concentrado durante largo tiempo los reclamos de igualdad en la esfera pública. Ahora el análisis de lo que ocurre en la esfera privada ha llevado a plantear que son los hombres los que se tienen que igualar a las mujeres respecto a una obligación humana esencial: el trabajo de cuidado de los seres vulnerables (criaturas, jóvenes, ancianos, enfermos y discapacitados [sic]).

La ausencia de esquemas más compartidos para el cuidado no sólo es un obstáculo para la inclusión en el mercado de trabajo sino que sobre todo es un impedimento para la práctica de una ciudadanía social plena (Kershaw: 2006). Por ello es crucial que las labores *femeninas*, las de cuidado, se vuelvan *neutrales*, como ya ha ocurrido con las labores que antes se consideraban *masculinas* (las públicas). Esto significa *igualar* a los hombres de tal forma que tengan las mismas obligaciones de cuidado que ya tienen las mujeres.

Por último, la realidad social no es sólo un conjunto de relaciones de fuerza entre agentes sociales, sino también es un conjunto de relaciones de sentido, o sea, es un orden simbólico. Como los seres humanos somos seres bio-psico-sociales, el género está en el cuerpo, en la psique y en la conducta social. Este orden simbólico del género, vinculado a condiciones materiales y a prácticas sociales, es un sistema de poder y, por lo mismo, constituye un campo de lucha política. El poder está incrustado en una pluralidad de situaciones cotidianas, en especial, en las relaciones más íntimas en las que estamos entrelazados. Es difícil cuestionar y modificar los códigos culturales de género que hemos heredado y que encubren formas de explotación e injusticia, porque son parte de nuestra identidad. El género es subjetividad socializada y vaya que sí es complejo mo-

dificar la subjetividad de las personas. El principal mecanismo de reproducción social y el medio más potente de mantenimiento de la sujeción personal a la desigualdad social es justamente la violencia simbólica que cada quien se aplica a sí mismo por los mandatos de género (Bourdieu: 2000).

No va a ser fácil transformar las prescripciones culturales de género que traemos introyectadas pues están arraigadas profundamente en el psiquismo humano, en el inconsciente, y no se cambian a puro voluntarismo. Enfrentar los arcaicos y discriminatorios esquemas de género que producen sexismo y homofobia requiere una intervención de política cultural que muy pocos gobiernos están dispuestos a hacer, y que escasas agencias y fundaciones internacionales están dispuestas a financiar. Tal vez una razón clave de la lentitud del cambio de los esquemas de género es justamente la ausencia de una política cultural, en el sentido de una intervención dirigida a impactar el orden simbólico.

Por lo pronto un asunto prioritario es transmitir que los asuntos de género no son asuntos de mujeres. También las prescripciones de género de la masculinidad resultan una carga opresiva y los hombres padecen las exigencias y obligaciones absurdas del mandato cultural de la virilidad. Cada vez más hombres viven situaciones de opresión y discriminación. Y no obstante las mujeres son en gran medida quienes impulsan los cambios en las relaciones de género, el enfoque de género les da a los hombres una plataforma para que actúen en su propio interés.

Pero lo más importante a comprender, y que está en el fondo del asunto, es una idea central: la equidad beneficia a todos, a mujeres y a hombres. Equidad es una palabra que ingresó hace poco al vocabulario democrático, pero que tiene orígenes muy antiguos. Proviene del latín *aequus*, que quiere decir igual, y su acepción está vinculada al ámbito de la justicia: equidad es la cualidad de los fallos, juicios o repartos en que a cada persona

se le da según corresponda a sus méritos o deméritos. O sea, es la cualidad por la que ninguna de las partes es favorecida de manera injusta en perjuicio de otra. Lograr equidad es lograr igualdad con reconocimiento de las diferencias. Por eso la introducción de nuevas prácticas y nuevas normas, contra las cuales las personas puedan ser medidas y evaluadas, junto con una redistribución de recursos que verdaderamente refleje un nuevo arreglo equitativo, hará posible enfrentar con eficacia las prácticas de género que producen desigualdad, tanto material (pobreza) como simbólica (discriminación).

Por lo pronto ya no es posible seguir con un discurso que hable del enfoque de género desvinculado de la materialidad de los procesos de reproducción cotidiana de los cuerpos sexuados. Y por reproducción me refiero no sólo a tener hijos o negarse a tenerlos, sino al conjunto de actividades que hacen posible que los seres humanos reproduzcan su fuerza de trabajo cotidianamente. Esto requiere alimentación, ropa limpia y otros cuidados, o sea, las labores llamadas *domésticas* que como “trabajo de amor” realizan gratuitamente las amas de casa o que se paga a otras mujeres para que las hagan. Un verdadero enfoque de género ubica, primero que nada, la importancia del cuidado humano, y reconoce lo imprescindible que es, económica y existencialmente.

Finalmente, lo que vemos hoy día es que la desigualdad provoca conflictos y resentimientos. La *guerra de los sexos* persiste, con la variación moderna de que hoy también los varones se creen víctimas de las mujeres. Sobre este fenómeno que va en auge Elisabeth Badinter (2003) señala que “es inútil cerrar los ojos: las relaciones entre hombres y mujeres no han progresado en absoluto en estos últimos años. Incluso es posible que, con ayuda del individualismo, se hayan deteriorado. No sólo no se resolvió la disputa, sino que se complicó. Los dos sexos se colocan en víctimas el uno del otro”. Justamente el tema de la conciliación trabajo-familia es el tema de la conciliación de las

mujeres y los hombres. Si no se concilia vida familiar y vida laboral pública, no se van a conciliar los hombres y las mujeres (Izquierdo: 2004). Y si mujeres y hombres no se concilian, toda la vida se revuelve, se complica y se vuelve un campo de batalla.

Hoy hablar de *perspectiva de género* es una práctica discursiva, social y política que define un cambio civilizatorio al convertir las labores de amor de las mujeres en responsabilidades de toda la sociedad. Al trazar el horizonte de la equidad de género se dibuja una sociedad donde mujeres y hombres comparten el trabajo remunerado, la toma de decisiones, el tiempo de ocio y el cuidado de los seres vulnerables.

La sociedad es mixta, somos 50%/50%. Por eso las labores de gobierno y las de cuidado, las tareas agradables y las pesadas, deberían estar repartidas en la misma proporción. Ese es justamente el sentido del reclamo de paridad: ir a mitades no sólo en la toma de decisiones de los asuntos públicos sino también en el desempeño de las tareas humildes e imprescindibles de la vida privada.

Sí, la equidad entre mujeres y hombres es el objetivo principal a alcanzar y el enfoque de género es uno de los tantos caminos por el cual transitar en esa dirección para acabar con la desigualdad existente en todos los terrenos.

Bibliografía

- Badinter, Elisabeth, *Fausse route*, París, Odile Jacob, 2003.
- Bourdieu, Pierre, *La dominación masculina*, Barcelona, Anagrama, 2000.
- Dietz, Mary G., “El contexto es lo que cuenta: feminismo y teorías de la ciudadanía” en *Debate feminista*, núm.1, México, marzo de 1990.
- Elshtain, J. B., *Public Man, Private Woman*, Oxford, Martin Robertson, 1981.

- Fraser, Nancy, "After the Family Wage: a Postindustrial Thought Experiment" en Barbara Hobson (ed.), *Gender and Citizenship in Transition*, Nueva York, Routledge, 2000.
- Izquierdo, María Jesús, "El cuidado de los individuos y de los grupos: ¿quién cuida a quién?" en *Debate feminista*, núm. 30, México, octubre de 2000.
- Jones, K. B., "Citizenship in a woman-friendly polity" en *Signs*, vol. 15, núm. 4, Chicago, Chicago University, 1990, pp. 781-812.
- Kaaber, Naila, *Ciudadanía incluyente*, México, Programa Universitario de Estudios de Género, UNAM, 2007.
- Kershaw, Paul, "Carefair: Choice, Duty and the Distribution of Care" en *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, núm. 13, 2005.
- Kershaw, Paul, *Carefair: Rethinking the Responsibilities and Rights of Citizenship*, Vancouver, Canadá, UBC Press, 2006.
- Knijm Trudie y Monique Kremer, "Gender and the Caring Dimension of Welfare States: Towards Inclusive Citizenship" en *Social Politics*, otoño de 1997.
- Lamas, Marta, *Cuerpo: diferencia sexual y género*, México, Taurus, 2002.
- Lister, Ruth, "Dilemas in Engendering Citizenship" en Barbara Hobson (ed.), *Gender and Citizenship in Transition*, Nueva York, Routledge, 2000.
- McCall, Leslie, "The complexity of intersectionality" en *Intersectionality and Beyond. Law, Power and the Politics of Location*, Emily Grabham, Davina Cooper, Jane Krishnadas y Didi Herman (eds.), Cavendish, Canadá, Routledge, 2009.
- Mouffe, Chantal, "Democratic Politics Today" en Chantal Mouffe (ed.), *Dimensions of Radical Democracy*, Londres, Verso, 1992.
- Scott, Joan W., "Igualdad versus diferencia: los usos de la teoría post-estructuralista" en *Debate feminista*, núm. 5, México, marzo de 1992.

Derechos humanos y políticas públicas: obligaciones de los Estados

*Alberto Brunori**

El reto más importante en materia de derechos humanos al que se enfrentan los Estados, y del que, por supuesto, es partícipe la Oficina del Alto Comisionado, es lograr que el conjunto de normas y estándares de derechos humanos tanto a nivel internacional como a nivel nacional se traduzcan en realidades concretas para todas las personas en su territorio. La anterior alta comisionada, Louise Arbour, lo planteó en el sentido de la necesidad de trabajar incansablemente para “salvar la distancia que existe entre el discurso de los derechos humanos y las crudas realidades que pueden encontrarse sobre el terreno”.

El hecho de que un Estado ratifique un tratado internacional de derechos humanos implica el compromiso y la obligación de tomar todas las medidas que sean necesarias para hacerlos realidad. Los diversos órganos de los tratados encargados de vigilar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados, han insistido en que este tipo de medidas deben incluir, más allá de cambios en la legislación, una estrategia de implementación de los derechos basada en la formulación y puesta en práctica de políticas públicas tendientes a concretar los derechos humanos en la labor gubernamental y a impactar las distintas esferas de la vida de las personas.

* Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).

La implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos y género permite introducir y transversalizar los principios y estándares de derechos humanos en todas las acciones de gobierno, logrando así que la actividad estatal refleje el compromiso de promover el desarrollo integral de las personas, sobre todo de aquellas que se encuentran en situaciones de discriminación o exclusión.

La necesidad de implementar políticas públicas para impulsar la realización de los derechos humanos atiende sobre todo a una lógica de prevención de violaciones a los derechos humanos y se justifica ampliamente en tanto que su objetivo es el de transformar las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales que generan dichas violaciones a derechos humanos, lo cual implica atender las problemáticas de derechos humanos en sus causas y no sólo en sus efectos.

En este sentido, la Oficina presentó una propuesta para la elaboración de diagnósticos estatales sobre la situación de los derechos humanos en las entidades federativas que desde las diferentes perspectivas de sociedad y gobierno permite identificar los principales retos para hacer vigentes los derechos humanos en la realidad local, y sirve de base para la construcción de programas estatales de derechos humanos.

La idea es que una vez que los problemas y los obstáculos sean identificados en el diagnóstico, el paso obligado sea convertir las obligaciones del Estado en acciones concretas en materia legislativa y de políticas públicas que redunden en la protección efectiva de los derechos individuales y colectivos.

De este impulso resulta el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, como el primero en su tipo en la experiencia internacional.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 fue el marco en el que los Estados asumieron el compromiso de avanzar decididamente en el campo de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Así, uno

de los acuerdos centrales a los que llegaron fue la necesidad de adoptar planes nacionales de acción en materia de derechos humanos.

El adecuado diseño, implementación, seguimiento y evaluación de Planes Nacionales de Acción acarrea un conjunto importante de beneficios que no sólo impactan en el campo específico de los derechos humanos, sino también en el fortalecimiento del Estado de derecho y la gobernabilidad de los países.

Así, por mencionar algunos ejemplos:

- Hacen más explícito y concreto el compromiso que los Estados han asumido internacionalmente en el cumplimiento de los derechos humanos.
- Permiten conocer, comprensiva e integralmente, la problemática de los derechos humanos.
- Privilegian un acercamiento compartido a las diversas temáticas de derechos humanos y, sobre todo, subrayan el carácter preventivo de la acción estatal.
- Permiten establecer prioridades y, por lo tanto, hacer un uso más eficiente de los recursos públicos destinados a la protección y promoción de los derechos humanos.
- Dotan de transparencia a la acción del Estado y permiten fijar objetivos y metas claras para la rendición de cuentas y la medición de los logros y fracasos de la actividad gubernamental.
- Son el espacio adecuado para que la sociedad civil pueda participar ampliamente en la identificación de necesidades, la propuesta de soluciones, el monitoreo y la evaluación de la ejecución de los programas gubernamentales.
- Generan procesos sociales encaminados a visibilizar los derechos humanos y a fortalecer la cohesión social.

Obligaciones estatales en materia de derechos humanos

Las normas y estándares internacionales que comprenden el cuerpo del derecho internacional de los derechos humanos (incluidos por supuesto los derechos humanos de las mujeres), proveen a los Estados Parte de una serie de criterios mínimos que deben ser respetados, promovidos, protegidos y garantizados.

Ya sean explícitos o implícitos, esos preceptos y valores configuran las políticas e instituciones. El enfoque de derechos humanos ofrece un marco normativo explícito, a saber, el de los derechos humanos en el ámbito internacional. Respaldados por valores morales universalmente reconocidos y reforzados por las obligaciones jurídicas, los derechos humanos constituyen en el plano internacional un marco normativo imprescindible para la formulación de políticas nacionales e internacionales, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza.¹

Todos los derechos humanos —económicos, civiles, sociales y culturales— imponen a los Estados las obligaciones de respetar, de proteger, de garantizar o cumplir y de reparar en caso de vulneración de un derecho.

- El *deber de respetar* impone a la instancia responsable la obligación de abstenerse de entorpecer el disfrute de cualquier derecho humano.
- El *deber de proteger* entraña la obligación de la instancia responsable de adoptar medidas para prevenir la violación de los derechos humanos por terceros.

¹ Principios y Directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza, OACNUDH, p. 12, párrafo 16, 2006. Para un análisis más detallado de los rasgos sobresalientes del enfoque de derechos humanos aplicado a la reducción de la pobreza véase también OACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*, sección 2, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004, disponible en <<http://www.ohchr.org>>.

- El *deber de cumplir* obliga a las instancias responsables a adoptar medidas legislativas, administrativas o de otra índole apropiadas con miras a la plena realización de los derechos humanos.

No debe perderse de vista que si bien la obligación de los Estados de lograr para su población los estándares ideales de derechos humanos tiene carácter de permanente y vinculante, no se espera que se logre en lo inmediato. Se requiere de un trabajo continuo, coordinado, multisectorial y del acompañamiento de la sociedad civil en su conjunto. Es en este sentido que

el reconocimiento del factor tiempo y la necesidad de tener en cuenta la importancia relativa y un orden de prioridad entre los distintos derechos son características comunes a todos los métodos de determinación de políticas. Lo que distingue al planteamiento basado en los derechos humanos es que añade determinadas condiciones que las instancias responsables deberán respetar. Las condiciones relativas al factor tiempo tienen por objeto asegurar que el Estado no aplace o relaje los esfuerzos necesarios para la realización de los derechos humanos. Las condiciones sobre el equilibrio y el orden de prioridad entre los distintos derechos tienen por objeto asegurar que dicho equilibrio sea conforme con las normas que rigen los derechos humanos.²

Internalización de las normas y estándares internacionales

La observancia de la normativa internacional en la política pública como parte del proceso que Risse y Sikkink³ han llamado “proceso de socialización de las normas”, permitirá internalizar los preceptos de derechos humanos de tal manera que el go-

² *Op. cit.*, p. 26, párrafo 50.

³ Risse *et al.*, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, CSIR, Cambridge University Press, 1999, p. 12.

bierno y la sociedad comprendan e implementen acciones tendientes a hacer de los derechos humanos una realidad.

El proceso de internalización de las normas, principios y estándares internacionales de derechos humanos en la política nacional y, en el caso de México como federación, en las entidades, es prioritario, en tanto detona procesos de concienciación que logran convertir a los derechos humanos en el piso o entendimiento común de los actores que participan en los procesos de priorización, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

En el caso de la implementación nacional o local de los principios y directrices de derechos humanos, la política pública ha de ser comprendida como concepto, como proceso y como mecanismo.

En tanto concepto, las políticas públicas según la perspectiva en que se aborden (género, derechos humanos, eficiencia económica, etc.) remiten a una definición general sobre la labor gubernamental, lo que implica la generación de ciertas expectativas y resultados esperados.

Pueden entenderse también como un mecanismo ya que son herramientas por medio de las cuales las metas discursivas se convierten o traducen en acciones específicas por medio de las cuales pueden evaluarse los avances e impactos. En este sentido, la aplicación de un sistema confiable de indicadores cuantitativos y cualitativos permitirá obtener información detallada sobre las poblaciones que se están beneficiando de las políticas públicas, el alcance que éstas tienen y sobretodo sus retos en términos de la progresiva garantía y respeto de todos los derechos para todas las personas.

A este respecto, en junio de 2006, se solicitó a la OACNUDH desarrollar un marco conceptual y metodológico para la determinación de indicadores con el fin de vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Es importante resaltar que la metodología propuesta y que ahora

está siendo implementada, es resultado de un ejercicio de validación realizado por la Oficina entre otros socios, en los últimos dos años, para perfeccionar los indicadores.

Las políticas públicas, a su vez, pueden entenderse como un proceso ya que no son estáticas, sino que deben diseñarse conforme a elementos lo suficientemente flexibles y dinámicos para adaptarse a través de su implementación, dejando así espacios para su mejora y revisión.

Cabe hacer una distinción entre los procesos y los resultados. En primer lugar, concebir el proceso de elaboración de políticas y programas públicos desde el enfoque de los derechos humanos, inherentemente condiciona este proceso a construir y conservar espacios efectivos de participación de la sociedad civil para la discusión y toma de decisiones; a garantizar la transparencia y el acceso a la información necesaria para que las discusiones y decisiones se apeguen a la realidad; y, por último, a que la base de la discusión sean las obligaciones del Estado derivadas de los estándares y normas internacionales de derechos humanos.

La perspectiva de derechos humanos en el proceso mismo, permitirá el empoderamiento de la sociedad civil para exigir sus derechos a la vez que la erige en corresponsable del seguimiento a la implementación de las acciones del Estado en su conjunto. De la misma manera, permitirá fortalecer las capacidades de las instituciones públicas para responder a las obligaciones internacionales que le corresponden.

Ahora bien, las políticas públicas que consideran el enfoque de los derechos humanos se pueden identificar como aquellas que tienen como fundamento el marco del derecho internacional de los derechos humanos y los principios irrenunciables de derechos humanos que son de consideración/aplicación inmediata: interdependencia, indivisibilidad e inalienabilidad de los derechos, principio de igualdad y no discriminación, participación y acceso a la información, y rendición de cuentas (*accountability*) del Estado.

Conclusiones

La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha impulsado de distintas maneras el fortalecimiento de la perspectiva de derechos humanos en la política pública: desde la elaboración del Diagnóstico Nacional, en 2003, y de los procesos de diagnósticos estatales que corresponden a la primera de las fases para la elaboración de políticas públicas, hasta la participación en dos programas nacionales de derechos humanos y en el que será el primero en su tipo a nivel local: el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

La Oficina confía en que estos procesos fortalecerán las capacidades y la consciencia en materia de derechos humanos, incluyendo los derechos de las mujeres. Del mismo modo, consideramos que facilitarán la identificación de prioridades y alternativas viables y medibles. El objetivo es dar respuesta efectiva a las dificultades conjuntamente identificadas y poner de manifiesto el compromiso del Estado en el corto, mediano y largo plazos.

Este espacio internacional, de intercambio y reflexión, que es la antesala a la presentación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, reafirma que la unión de la perspectiva de derechos humanos (y de género, considerando que es implícita, respetando los principios de igualdad y no discriminación) y la construcción de la política pública es una alternativa viable y realizable.

Quisiera refrendar, para concluir esta presentación, el compromiso de la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de seguir trabajando de manera conjunta en la construcción de un México en donde los derechos humanos sean el eje rector de la política pública y de esa manera consolidar el Estado democrático de derecho.

Al final, el objetivo es uno solo: hacer realidad los derechos humanos para todas las personas.



Hacia una
política de Estado
con enfoque de
derechos humanos
y **género**

Segundo bloque

Experiencias nacionales e internacionales de política pública con enfoque de derechos humanos y género

Objetivo: Intercambiar experiencias en materia de construcción de políticas públicas con enfoque de derechos humanos y género, a partir de los núcleos problemáticos *Democracia, Seguridad humana, Sistema de justicia y Grupos en situación de vulnerabilidad*. Reflexionar en torno a mejores marcos legislativos e institucionales así como programas, medidas y acciones de política pública con enfoque de derechos humanos y género.

Conferencia magistral
Experiencias de políticas de Estado con enfoque
de derechos humanos y género para la consolidación
de la democracia y el Estado de derecho
y el fortalecimiento del sistema de justicia

*Roberto Garretón**

Hace muchos años el filósofo del derecho José Legaz y Lacambra escribía: “el derecho sirve para la vida o no sirve para nada”. Una lectura hoy de la frase de Lacambra sería que el derecho sirve para los derechos humanos o no sirve para nada. Pero la misma frase se puede aplicar a otras disciplinas: la política sirve para la vida o los derechos humanos o no sirve para nada.

Las políticas públicas no son sino instrumentos para poner el derecho, la política, la economía, las ciencias, etc., al servicio del goce de los derechos humanos. Apoyándome en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), he definido *derechos humanos* como un *proyecto político universal*, en cuanto son una construcción en constante elaboración. Son *proyecto político* pues requieren de la acción tanto de los individuos como de las instituciones. Y son *universales* porque son válidos en todas partes del mundo.

Este proyecto constituye el máximo referente en todas las dimensiones de la cultura en nuestros días: la filosofía, la ética, la política, la historia, las artes, la economía, la sociología, la antropología, la educación, la arquitectura, la medicina, la psi-

* Ex representante de la Alta Comisionada de Derechos Humanos para América Latina y el Caribe.

cología, etc. En lo jurídico, los derechos humanos ejercen —o debieran ejercer— una influencia cada vez mayor en los derechos constitucional, internacional, penal, procesal, civil, laboral, administrativo, penitenciario, policial, militar, ambiental, médico, legal y, muy fundamentalmente, en la filosofía del derecho, sin perjuicio de ser, además, una disciplina autónoma.

Políticas públicas

Si bien toda política es pública, desde una perspectiva de derechos humanos, toda política pública debiera estar dirigida a la promoción, protección, garantía y extensión del goce de un derecho humano.

El concepto que mejor se asemeja a *políticas públicas* es el que en Naciones Unidas se conoce como *planes de acción* para llevar a mejorar el goce de uno o más derechos humanos, y que deben ser generales en tres sentidos:

- En cuanto trascienden orgánicamente al gobierno. Normalmente hay leyes que dictar, reglamentos que implementar, conflictos que resolver, fuerza que aplicar, técnicas que aportar.
- Trascienden temporalmente al gobierno. Normalmente las políticas públicas están pensadas para plazos largos o al menos, medianos.
- Cualquier política pública, para ser exitosa, requiere una fuerte participación de la sociedad civil.

En general, la mayor parte de la literatura sobre políticas públicas está referida a los derechos económicos, sociales y culturales. En cambio, los derechos civiles y políticos, que suelen ser definidos como derechos que implican una abstención del Estado (no matar, no torturar), tienden a considerarse al margen

de alguna política pública. Muy caro le ha costado a la humanidad la falta de políticas públicas diseñadas para el goce de los derechos civiles y políticos.

El enfoque de derechos y criterios orientadores

En los regímenes democráticos el objeto de la política es la consagración del Estado de derecho, la democracia y la extensión del goce de los derechos humanos. Las políticas públicas son los planes destinados a garantizar el respeto de todos esos derechos, civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.

El enfoque de derechos significa asumir su contrapartida, es decir, que tras el derecho hay una obligación correlativa. Y por lo mismo, que es necesario contemplar los medios idóneos para exigir responsabilidad por la violación de la obligación de satisfacción. La satisfacción comprende tres obligaciones: no violarlos, promoverlos y garantizarlos. Lo que se pretende por derecho no se satisface por caridad. La exigibilidad, más desarrollada en los derechos civiles y políticos, es también posible respecto de los derechos sociales. Pero ciertamente no se está hablando sólo de acciones judiciales. Hay otras vías de reclamación, particularmente políticas, y de allí la importancia de reforzamiento de la ciudadanía.

Toda política pública basada en derechos deberá considerar como hilos conductores los principales valores que emanan de la Declaración Universal y de todos los textos declarativos y convencionales posteriores: el principio de la dignidad de todos los miembros de la familia humana; el principio de no discriminación; y el principio de la democracia. Un cuarto valor es el del universalismo.

El principio de la dignidad de todos los miembros de la familia humana

La dignidad no es sólo un derecho humano, intrínseco a la persona e inderogable, sino que es también un principio orientador general, inspirador de todos los instrumentos de derechos humanos.

El primer párrafo del preámbulo de la Declaración Universal proclama que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”. El artículo 1º expresa: “todos los miembros de la familia humana nacen iguales en dignidad y derechos”. Cinco veces la Declaración alude a la dignidad humana, y el principio aparece recogido en todas las convenciones posteriores de derechos humanos.

Todo plan de acción, ya sea para derechos civiles o sociales, ha de considerar que el objeto de su éxito es consagrar el respeto de la dignidad humana en toda su grandeza.

El principio de no discriminación

Otro de los conceptos claves que [la Organización de] las Naciones Unidas incorporan en su Carta y luego en la Declaración Universal, es el de la prohibición de la discriminación. Dicha exigencia aparece en la Declaración Universal catorce veces. Y todos los instrumentos posteriores la repiten. La Conferencia Mundial de Durban, en 2001, prohíbe las discriminaciones que sufren las víctimas del antisemitismo, la islamofobia, el racismo, la intolerancia y la discriminación que afectan a los pueblos indígenas, romaníes, gitanos, nómades, afrodescendientes, islamistas, judíos, así como cualquier minoría. Agréguese las discriminaciones por motivos no raciales, como las que sufren

las mujeres, niños, minorías sexuales, víctimas de VIH/sida, discapacitados [sic], migrantes, refugiados, solicitantes de refugio, y tantos otros.

La superación de la discriminación debe ser fundamento y objeto preferente de cualquier política pública que real y efectivamente se encuentre apoyada en una perspectiva de derechos humanos.

El principio de la democracia o de sociedad democrática

La Declaración Universal sólo acepta limitaciones al ejercicio de los derechos y libertades fundadas en los derechos de los demás y en la satisfacción de las justas exigencias de la moral y el orden público y del bienestar general “en una sociedad democrática”. El principio de la democracia es reforzado en Viena, al declararse que “la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida” (párrafo 8 de la Declaración).

Como garante y protector de los derechos humanos el Estado es el encargado de fijar las políticas públicas. Es su decisión adoptar un determinado plan público: realizar el diagnóstico; proponer alternativas; discutir un diseño; asignar recursos financieros, humanos y logísticos. No obstante, en un Estado democrático la participación de la sociedad civil es esencial, como lo dice la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Normalmente, el proceso de formulación de políticas públicas suele partir de las demandas de la sociedad civil y de su recepción por el gobierno. El Estado democrático debe desde luego

aceptar, pero además educar y promover el *empoderamiento* de la sociedad civil.

Uno de los valores fundamentales de la cultura de los derechos humanos es el universalismo consagrado por primera vez en la historia como valor jurídico en la Carta de la ONU, y desarrollado por la DUDH. El universalismo es un acuerdo político adoptado por todos los Estados en declaraciones, tratados y demás instrumentos jurídicos. Los Estados son, por lo tanto, los primeros obligados contractualmente a asegurar “por medidas progresivas de carácter nacional e internacional su reconocimiento y aplicación universales y efectivos”, lo que exige Estados poderosos. La globalización propone exactamente lo contrario, comenzando por exigir Estados económica, política y funcionalmente débiles para no entorpecer el libre juego de los mercados. El resultado buscado y logrado es exactamente el contrario al del universalismo: los pobres, obligados a esperar.

De allí que uno de los fines de una política pública democrática supone y exige un Estado fuerte que, respetando las libertades, prevenga y sancione los abusos y promueva que los perdedores con la globalización se transformen en ganadores con el universalismo. Del mismo modo, el Estado y la sociedad civil deben evaluar permanentemente sus políticas públicas y su forma de relacionarse, a fin de responder en mejor forma a los intereses sociales.

Derechos civiles y políticos

En materia de derechos civiles y políticos, conocidos como los derechos de la *libertad*, y respecto a los cuales la obligación básica asumida por el Estado es la de no violarlos, también deben diseñarse políticas públicas, siendo la primera de ellas el de adoptar como política de Estado efectivamente no violarlos. El derecho a la vida, incluso en su sentido meramente biológi-

co, exige, a lo menos, la derogación de pena de muerte en donde ella aún rija. El derecho a la libertad personal exige planes de educación a la policía, a los jueces, y todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, además de demandar políticas de adecuación de textos legales represivos a las normas internacionales, etcétera.

Muchas veces la exigencia de políticas públicas emana directamente de tratados de derechos civiles y políticos. Así, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, cuyo artículo 5° es principalmente un catálogo de derechos civiles y políticos, consagra la obligación de establecer políticas públicas para luchar contra la discriminación racial. Lo mismo manda la Convención contra la Tortura y otras Penas o Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, destinado a proteger el derecho civil a la integridad física y psíquica, obliga a los Estados a tomar “medidas legislativas, administrativas o judiciales o de otra índole para impedir los actos de tortura” (artículo 2°); a velar “porque todos los actos de tortura constituyan delito conforme a su legislación penal (artículo 4°); a velar para que se incluyan una educación y una información completas sobre la prohibición de la tortura en la formación profesional del personal encargado de la aplicación de la ley” (artículo 10), etcétera.

Quiero hacer algunas reflexiones sobre el tema de la seguridad, tan candente en nuestras sociedades, y tan mal asumido. Lamentablemente las democracias recuperadas mantienen resabios de autoritarismo. Y parece que hay tres grupos culpables de nuestras inseguridades: los pobres, los jóvenes y sobre todo, los jóvenes pobres. Los abusos que se han cometido en su contra refleja que las políticas para enfrentar la delincuencia han estado del todo carentes de un enfoque de derechos.

En las Naciones Unidas ha aparecido un concepto nuevo y prometedor: el de la *seguridad humana* en 2002. Una Comisión emitió el informe *Seguridad humana* Ahora, sosteniendo que la

seguridad incluye una serie de variables interconectadas entre sí, tales como las de los conflictos y la pobreza, la protección de las personas durante conflictos violentos y en situaciones posteriores a los conflictos, la defensa de las personas que se ven obligadas a desplazarse, la superación de inseguridades económicas, la garantía de la disponibilidad y asequibilidad de la atención médica esencial, la lucha contra el analfabetismo y contra la miseria educativa, y la eliminación de las escuelas que promueven la intolerancia.

No obstante, creo que falta un paso más. Y la solución viene, una vez más, del derecho y la doctrina de los derechos humanos. Me refiero al *derecho humano a la seguridad*, el derecho más débilmente reglamentado en los instrumentos internacionales de derechos humanos. La jurisprudencia sobre este derecho es casi inexistente. El derecho a la seguridad consiste en la certeza del goce de todos los derechos humanos, y en este sentido es un derecho globalizador de todos los demás.

El derecho humano a la seguridad pertenece, desde luego, al inocente, cuya integridad y libertad no pueden vulnerarse por el Estado y debe tener la conciencia de que el obrar recto no puede significarle vulneración de sus derechos al respeto de su integridad física, psíquica y moral.

Pertenece al delincuente, que tiene en su conciencia que debe pagar con la pena señalada en la ley por lo que hizo, pero con ninguna otra sanción.

Pertenece a la víctima, que vio su derecho violado por obra de un delincuente, y que exige su derecho a justicia y a una reparación justa, pero no a venganza.

Pertenece a la sociedad que no puede desarrollarse sin la conciencia de todos y cada de sus miembros.

Pertenece a la mujer, que debe tener la certeza que construye un hogar y se desarrolla profesionalmente en igualdad de derechos con su pareja, y que sus hijos sobrevivirán al nacer y

a la miseria para no verse condicionado a optar por el delito para sobrevivir.

Pertenece al niño, que debe nacer con la certeza que no será víctima de violencia, y que no será penalizado por el solo hecho de serlo.

Pertenece al indígena y al afrodescendiente, que requiere la certeza de un tratamiento igualitario y en condiciones de dignidad como todo miembro de la familia humana, etcétera.

Pero, si la seguridad es un derecho humano, es exigible, y el obligado es el Estado, que debe satisfacerlo por medio de la ley y el respeto de los derechos humanos de todos.

Derechos económicos, sociales y culturales

Estos derechos son conocidos como los derechos *de la igualdad*. Las tendencias conservadoras, que en nuestro continente suelen ser aliadas de las dictaduras, sostienen que: *a)* los derechos sociales no son derechos; y *b)* que, de serlo, son incompatibles con los derechos de la libertad.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se aprueba el mismo día y por la misma Resolución de la Asamblea General que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos e, incluso, entra en vigor dos meses antes. Y en 1988 en el seno de la Organización de los Estados Americanos se aprueba un Pacto similar, conocido como Pacto de San Salvador.

En 1986 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Declaración sobre el derecho al desarrollo, que es exactamente una propuesta de política pública a desarrollar por los Estados por sí mismos y con la cooperación internacional.

Derechos económicos, sociales y culturales y derecho al desarrollo no sólo están íntimamente ligados, sino que forman parte de un *corpus iuris* en plena evolución. Si bien es sólo un

texto declarativo, sus disposiciones deben invocarse por todos los países que la votaron, adoptando las medidas (es decir, políticas públicas) que el texto dispone.

Una política pública requiere que se destinen de inmediato “el máximo de los recursos de que se disponga... para lograr progresivamente la plena eficacia” de estos derechos, y requiere políticas públicas para incrementar los recursos de que el país dispone “por todos los medios apropiados”, como dice el Pacto.

Es contrario al Pacto, por lo tanto, lo que hace la mayoría de los países en desarrollo para enfrentar momentos de crisis: destinar menos recursos que el máximo, bajando la inversión social. Al contrario, la crisis debiera reforzar “el bienestar general”.

¿Cómo puede el ciudadano hacer cumplir estrictamente el mandato del artículo 2° citado? De acuerdo con los Principios de París, relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales, éstas pueden presentar a cualquier órgano del Estado, incluido el Parlamento, recomendaciones o informes destinados a preservar y ampliar la protección de los derechos humanos, incluido la elaboración de nueva legislación.

Por el momento no podemos sino compartir el juicio lapidario de Anne Marie Lizzin, relatora especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, cuando, preguntaba por qué sigue habiendo pobreza en el mundo, respondía: “por falta de voluntad política”. Eso es lo que hay que superar, y para ello hay marco teórico, experiencia e instrumentos internacionales suficientes.

Comentario

*Giovanna Valenti Nigrini**

La política pública debe servir para la vida y el desarrollo de los derechos humanos y el bienestar de las personas. Es lo que conforma lo público de las políticas. De ahí la importancia de legalizar la orientación hacia el interés público.

Ello no se logrará sólo con voluntad política, sino que es necesario el acompañamiento de medidas técnicas. Para que los objetivos de la política lleguen a buen puerto, son importantes algunos aspectos: primero, una buena definición del o los problemas que incorporen visiones e intereses de todos los actores involucrados y, sobre todo, que se haga con una visión de los factores involucrados y de los beneficios y pérdidas que implica dicha solución. En segundo lugar, la participación de actores involucrados en la formulación de dicha política, es decir, desde su visión, y por supuesto de su implementación; y en tercer lugar, una armonización de las preferencias de los actores en un marco de racionalidad técnica y administrativa que sean compatibles.

La experiencia latinoamericana demuestra que una definición participativa del problema y un adecuado diseño de las políticas pueden verse obstaculizadas durante su implementación, debido a que intervienen actores específicos con intereses particulares o por la falta de capacidades por parte de los sujetos que aplican las políticas. Lo anterior, en ocasiones es

* Directora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.

subestimado en el diseño de las políticas y, generalmente, conduce al fracaso de los objetivos de la política.

Hay una universalidad de los derechos humanos de tal importancia que deberían ser positivizadas y exigibles por medio de leyes. Todos los hombres y mujeres somos sujetos de derechos humanos y éstos son exigibles ante otras personas, como los gobiernos, las empresas, los sindicatos o cualquier otra entidad con personalidad jurídica. De ahí que la universalidad inicial, sin embargo, no viene de la mano de diálogos interculturales capaces de generar interpretaciones propias de estos derechos.

Las políticas públicas deben ser preferentemente políticas de Estado. Existe una diferencia importante entre una política pública o política de estado y una política gubernamental. Las políticas gubernamentales no son necesariamente públicas. Hay que trabajar para que sean públicas. En este sentido los esfuerzos colectivos acordados por una sociedad organizada son lo que le da garantías a las políticas públicas.

La democracia como forma de gobierno ha derivado procesos de formulación de políticas con objetivos de corto plazo. La participación social es importante para garantizar que estas políticas se establezcan en medianos y largos plazos.

El ambiente internacional es otro aspecto importante. Para los Estados y para los gobiernos, la evidencia internacional es una forma de articular y poder presionar positivamente para avanzar en términos de los objetivos de las políticas públicas, donde fundamentalmente predomine el beneficio de muchos y no sólo el interés de unos pocos, porque si es sólo éste el interés imperante, entonces no son públicas.

Para su éxito, las políticas públicas necesitan de una dosis de consenso. Esto suele suceder en democracia; en regímenes autoritarios no sucede así. Las políticas públicas deben ser cada vez más participativas y deliberativas en cada una de las etapas que integran su ciclo. Uno de los elementos fundamentales que

caracterizan a los derechos humanos es el empoderamiento de las personas, la construcción del sujeto.

En repetidas ocasiones se percibe la deliberación como un proceso que disminuye la efectividad de las políticas. Aceptando que detrás de toda política hay un pacto ideológico y un problema para encontrar soluciones en un extenso abanico de posibilidades, el papel de los académicos y de los técnicos resulta central para compatibilizar la participación con efectividad y la discusión con resultados, para la definición, identificación y solución de los problemas.

Si bien la participación es uno de los elementos centrales en la construcción de los sujetos de derecho, la otra cara de la moneda es que la capacidad de los derechos sean exigibles. En este sentido, la pérdida de capacidades que el Estado ha venido observando en las últimas décadas es una preocupación compartida. Si bien los propios organismos financieros internacionales aceptan que se les fue la mano con el proceso de desregulación y achicamiento del Estado, lo cierto es que actualmente no hay acuerdos, y no hay acuerdos sobre qué se debe regular y hasta dónde se debe regular, qué debe quedar en manos del mercado y qué debe quedar en los ámbitos de regulación gubernamental entendida como intervención de calidad.

Muchos de estos elementos están presentes en los fracasos que hemos tenido en las últimas décadas. La región latinoamericana es la más desigual de todo el mundo, pues es donde hay la más alta concentración del ingreso en los menos.

Cualquiera que sea la perspectiva buscada no hay pretexto jurídico para incumplir las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de prevenir, investigar, sancionar y reparar su violación; es necesario hacerlo de forma permanente y progresiva con el máximo de los recursos disponibles y siempre respetando los núcleos básicos de cada derecho. También existen barreras fácticas frente a las cuales el Estado, por su misma debilidad, se ve impotente. Son barreras difíciles de

derribar desde el discurso. Su remoción efectiva resultará obligada si queremos democracia.

La regulación del acceso al poder debe ir acompañada de la efectiva acción de su ejercicio, y para ello la rendición de cuentas es fundamental. Por ello, lejos de contradicción, las políticas tanto más públicas, más efectivas.

PANEL 2
EXPERIENCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE
DE DERECHOS HUMANOS Y GÉNERO EN MATERIA DE GRUPOS
EN SITUACIÓN DE DISCRIMINACIÓN Y/O VULNERABILIDAD

**¿Existen políticas públicas contra la discriminación
en México?**

*Jesús Rodríguez Zepeda**

Al inquirir acerca de la existencia misma de políticas públicas antidiscriminatorias en México, sobre todo en el contexto más amplio de una posible política de Estado en materia de derechos humanos y género, quisiera explicar por qué, a pesar de que podemos encontrar acciones gubernamentales discretas y dispersas en los niveles federal y local con cierto perfil antidiscriminatorio, la respuesta sobre la existencia de tales políticas públicas debe ser negativa. No hay políticas públicas antidiscriminatorias porque, en un sentido estricto, no existe algo parecido a una política gubernamental y mucho menos de Estado en esta materia.

En 2001 se reformó el artículo 10 de la Constitución de la república para introducir en ésta una cláusula igualitarista que prohíbe toda forma de discriminación en México. Luego, en 2003, se promulgó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la

* Coordinador general de Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa y coordinador de la línea de investigación de Filosofía Política. Investigador nacional nivel II.

Discriminación, misma que establece la existencia del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), que empezó a funcionar en 2004. Ese Consejo fue presidido desde su fundación por Gilberto Rincón Gallardo, quien, desde un emplazamiento de izquierda reformista, encabezó el proceso de discusión política y social sobre el tema de la discriminación en los últimos años y había promovido la legislación federal en esta materia. Todavía en el ejercicio del cargo, Rincón Gallardo muere en agosto de 2008. Hoy, el Conapred no sólo está desarticulado e inoperante, sino además intervenido por la Secretaría de Gobernación, que ha ido más allá de sus atribuciones y disolvió la autonomía técnica y de gestión que la ley establece para el Consejo.

En el caso del Distrito Federal, las cosas han sido diferentes, pero el saldo tampoco puede ser calificado de positivo. La Asamblea Legislativa [del Distrito Federal] reaccionó al mandato constitucional con la emisión de la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, que se promulgó en julio de 2006. Esta ley dio lugar al Consejo para Erradicar y Prevenir la Discriminación en el Distrito Federal. La ley tiene un contenido normativo más preciso y definido que su contraparte federal, aunque incurre en un error de diseño institucional que tiene graves consecuencias: al establecer que el Consejo local contra la discriminación esté integrado por el jefe de Gobierno, ocho titulares de secretarías y otras instancias de gobierno e incluso por el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Se ha creado una institución de alto nivel formal. El problema es que se trata de una institución extremadamente débil en los hechos.

Esta breve descripción me permite explicar por qué tanto en el ámbito federal como en el local no es visible una estrategia pública sistemática y coherente en materia de lucha contra la discriminación. En este contexto, quisiera señalar algunas rutas de reforma que podrían ayudar a mejorar esta situación calamita-

tosa que hace que el derecho a la no discriminación (la primera de las garantías individuales del sistema constitucional mexicano) sea sólo enunciativo.

En el caso del Conapred, más allá del problema de la conducción actual de la institución que, razonablemente, no debería durar mucho tiempo más, deberían preverse algunas medidas de reforma legal para darle fuerza a su misión legal. En la vía de fortalecer al Conapred, se debería también derogar la disposición del artículo 63 de la ley federal que contempla que el Consejo queda impedido para atender quejas y reclamaciones que hayan sido presentadas a la Comisión Nacional de [los] Derechos Humanos.

En el caso de la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, las cosas deberían también cambiar. Es necesario convertir al Consejo para Erradicar y Prevenir la Discriminación en el Distrito Federal en una autoridad genuina y con, al menos, autonomía presupuestal y de gestión, para dar lugar a un consejo funcional que cuente con estructura, recursos y procedimientos propios. De constituirse una autoridad administrativa genuina en materia de no discriminación en el Distrito Federal se podría, por ejemplo, llevar a la práctica algunas de las medidas positivas contempladas en la ley pero que ahora son meras retórica política y normas imperfectas.

Quiero terminar con una referencia a la intervención de las comisiones de derechos humanos en la lucha contra la discriminación en México. Tanto en la legislación federal como en la local se cedió a la tentación de convertir a estas comisiones en remedos de autoridades administrativas cuando lo que las define es su carácter de *ombudsman*, es decir, su condición de vigilantes de, entre otras, las autoridades administrativas del Estado. A menos que haya cambiado en los últimos días la concepción moderna del *ombudsman*, cabe recordar que no está en su concepto suplantar a órganos jurisdiccionales o administrativos del Estado, sino vigilar el buen funcionamiento de éstos.

Existen diferencias de fondo en la manera en que actualmente se entiende la lucha contra la discriminación en el ámbito federal y en el local. Creo que en el primero priva la idea de reducir la no discriminación a la filantropía o la beneficencia y no entenderla como una cuestión de derechos fundamentales, mientras que en el segundo hay mayor familiaridad con el propio lenguaje de los derechos y cierta aversión al tufillo integrista que emana del primero. No obstante, las debilidades institucionales y normativas en ambos casos los condicionan a no cumplir con la exigencia igualitaria de la Constitución, así que para el sujeto discriminado las consecuencias terminan por ser muy parecidas.

No existen en México políticas públicas contra la discriminación claras y coherentes porque padecemos un gran problema de fragilidad institucional y deformaciones en el diseño legal de la lucha contra la discriminación. Si a eso le sumamos el desprecio del actual ejecutivo federal por esta tarea de espíritu constitucional, podremos entender por qué no existe entre nosotros ni siquiera el bosquejo de una política de Estado en materia de no discriminación.

Derechos humanos y de género en materia migratoria

*Fabienne Venet**

Enmarcar el tema migratorio requiere de una política de Estado. Actualmente existen políticas implícitas, sectorizadas y altamente enfocadas al control de los flujos migratorios. No hay política de Estado; no hay tampoco una política pública en la materia que sea integralmente pública.

Lo que hay es una serie de políticas gubernamentales, incluso ejecutivas, porque el papel de otros poderes no destaca. Son normas sujetas a cambios en las dependencias, así como de los funcionarios y de la política coyuntural.

En los documentos en la materia, la política migratoria se integra por cuatro líneas estratégicas. Una está citada en la documentación migratoria; otra es mejorar la protección de los derechos de los migrantes, sin importar su condición jurídica; una más es la de contribuir a la seguridad fronteriza, nacional y pública; y una última, para mejorar sustantivamente la infraestructura material, tecnológica y de recursos humanos para una condición migratoria aceptable.

En los hechos, los programas concretos de protección a migrantes son tres: Grupos Beta, creado en los noventa para defender a los migrantes de las autoridades mexicanas; el Programa Paisano para proteger a los migrantes que regresan con dólares de los abusos de las autoridades; y el Programa de Protección a los Infantes Migrantes, que funciona esencialmente en la fron-

* Directora general del Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración (Inedim), A. C.

tera. No se puede asegurar que esos programas integran una política con un enfoque de derechos humanos y de género consolidada. Una política con enfoque de derechos humanos no se logra únicamente con reformas administrativas.

En el caso de los hijos e hijas migrantes no acceden al registro de nacimiento porque sus padres residen de forma ilegal en el país. Si estos niños no tienen personalidad jurídica, en consecuencia no tienen acceso a la educación, a la salud, etcétera.

En el caso de desastres, los requisitos de los programas de protección exigen la presentación de una credencial de elector. Cuando esto sucede, los migrantes accidentados acceden a esos servicios en situación de emergencia, pero suelen ser denunciados por los hospitales a las autoridades de migración por el costo que éstos representan para el sector salud.

En el caso de las mujeres existen varias condiciones vagas en la ley de población y su reglamento, pues no existe una integración de las mujeres migrantes al proceso económico, educativo y cultural y su inserción al medio nacional, así como para evitar abusos físicos y la trata de personas. Otro elemento relacionado con la violencia de enfoque de género es que muchas mujeres indocumentadas son dependientas económicas de su pareja, por lo que obviamente es difícil que puedan romper el vínculo y los sucesos de violencia. En la legislación del Distrito Federal no están incluidas las mujeres migrantes, razón por la cual hay dificultades de acceso a los servicios.

Por lo general el estatus migratorio de las personas priva en la práctica mexicana sobre el respeto y la vigencia de sus derechos humanos. En materia de acceso a las garantías judiciales y el debido proceso, deriva en una vulneración del resto de la vigencia de los derechos, económicos, sociales y culturales de estas personas.

En el caso de los solicitantes de la condición de asilo o refugiados, no tienen acceso o éste es limitado a la condición de garantías, como la representación legal, adecuado servicio de

traducción y de entrenamiento para las personas que toman en sus manos la decisión sobre la situación de los migrantes.

Los migrantes en aseguramiento permanecen privados de su libertad por un tiempo excesivo, dando lugar a una suerte de prisión preventiva sin respeto a los plazos señalados de la norma nacional e internacional en la materia.

Las políticas en materia de migración obviamente omiten los instrumentos que posibilitan la justicia y exigibilidad de los derechos y el conjunto de acciones y servicios necesarios para garantizar dichos derechos.

Se desconoce la integralidad, la interdependencia, la no discriminación e igualdad y la progresividad de los derechos. No existen mecanismos de planeación formulados a partir de indicadores de derechos humanos y los mecanismos existentes no permiten una incidencia real y efectiva de la ciudadanía y del ejercicio y evaluación del quehacer gubernamental en materia migratoria.

Se necesitan políticas públicas transversales e integrales que se sustenten en principios compartidos en los tres Poderes y en los tres niveles de gobierno que, a su vez, se sustenten en diagnósticos integrales precisos y jerarquizados, en objetivos estratégicos, metas y acciones, y en programas coherentes que consideren a los actores que componen cada derecho, especialmente la disponibilidad y la exigibilidad física y económica.

Se necesita un rediseño institucional, especialmente en términos de la intersectorialidad de la política, y de una participación articulada no desde el Instituto Nacional de Migración, sino desde otras entidades como la Secretaría de Salud, del [Instituto Mexicano del Seguro Social] IMSS, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Educación Pública, etc. Se requiere, además, de una asignación presupuestal adecuada, clara y transparente.

El reto en la materia sigue siendo la construcción y la visión de una política de Estado, y de la construcción de una institucionalidad adecuada para ello.

Los derechos humanos de la población en situación de pobreza

*Robert Archer**

Me pidieron enfocar mi participación en grupos vulnerables, pero éste es un campo muy amplio. He decidido concentrarme en el desafío de asegurar los derechos de individuos y comunidades, pero sobre todo de los pobres.

Para empezar, los proyectos de la Comisión de Derechos Humanos [del Distrito Federal] y del gobierno de la ciudad de México han sido excepcionalmente ambiciosos, de manera apropiada para una enorme ciudad que afronta tantos desafíos:

- Han colocado una amplia gama de cuestiones relevantes dentro de su estrategia. Por ejemplo, emprendimos una investigación hace varios años sobre la reforma judicial, que mostró que es importante asegurar que los programas de reforma que son política o económicamente populares tengan prioridad.
- Han acentuado el factor de tiempo. La reforma seria, que implica la transformación de culturas institucionales, toma una generación. No puede ser hecha rápidamente ni en el lapso de un ciclo electoral. Es imperativo trabajar para asegurar la continuidad de tales procesos.

* Director ejecutivo de International Council on Human Rights Policy.

El mantenimiento del apoyo público y el trabajo con el gobierno es fundamental para la eficacia.

Impulsar derechos humanos acentúa la responsabilidad, y con base en la ley, el castigo. Pero el gobierno eficaz no puede ser alcanzado por este solo medio. Cuando los funcionarios generalmente no respetan normas de conducta y los procesos internos de dirección, el recurso punitivo a sanciones legales no proporcionará un remedio. Ningún programa anticorrupción basado en la detección, la detención y el procesamiento funcionará en un ambiente en el cual los actos de corrupción son endémicos y percibidos como “razonables”. El castigo y la ejecución son los elementos necesarios de cualquier política de derechos humanos; pero un modelo punitivo sólo será realmente efectivo si la corrupción es la excepción, pues la ley que tolera el comportamiento sólo puede ser alcanzada si los funcionarios mismos (y el público que ellos sirven) reconocen su valor y se someten ellos y sus pares a ciertas normas de conducta.

Los derechos humanos pueden ser de ayuda positiva a los funcionarios cuando se utilizan para evaluar y supervisar el riesgo político y económico, y los impactos de las políticas. Los derechos humanos tienden a enfocarse hacia los que son menos poderosos, los menos capaces de aportar opiniones, o hacia quienes están al margen de lo social, como las minorías, la gente pobre o analfabeta, los grupos que afrontan la discriminación legal o social.

Además, persisten interrogantes relevantes acerca de la viabilidad de los programas de derechos humanos. Estas interrogantes pueden servir para evaluar su puesta en práctica, para entender si tienen resultados dañinos o no planeados.

Está visto que proyectos de grandes perspectivas sociales, incluso cuando han comenzado con intenciones positivas, pueden ser derribados o retrasados porque los planificadores fallaron en tomar la cuenta el daño que causarían a los grupos relativamente pequeños e “invisibles” de personas. Rectificar tales omi-

siones puede ser enormemente caro, tanto en lo económico como en lo político, y a menudo imposible. En cualquier parte donde los funcionarios puedan evaluar con exactitud los riesgos sociales de un proyecto, éste tendrá mayores probabilidades de progresar. Y la metodología de derechos humanos puede ser sumamente útil a este respecto.

Se puede añadir que los derechos humanos permiten a los funcionarios poner algunos límites a sus responsabilidades. Éstos pueden tomar los derechos humanos como puntos de referencia que delimitan sus obligaciones de una manera clara. Las leyes de derechos humanos definen normas que los funcionarios no deberían violar y ellos si acatan esas normas cumplirán sus obligaciones (al menos el mínimo); y esto les proporciona alguna defensa contra la crítica irracional.

Derechos humanos y pobreza

Un enorme volumen de investigación ha sido dedicado al alivio de pobreza. Tenemos poco para estar orgullosos. Incluso si ciertos programas, como algunas subvenciones directas, han mostrado una capacidad para proporcionar “una cuerda de salvavidas” regular a familias pobres. La persistencia de la pobreza debilitante se combina con la desigualdad creciente en muchas sociedades, creando tensiones adicionales sobre la comunidad y la cohesión social. Los modelos de desarrollo y crecimiento no han digerido estas cuestiones.

La gran migración interna e internacional es familiar en México. La extensión vertiginosa de ciudades crea nuevas oportunidades, pero también nuevas formas de pobreza, así como nuevos desafíos y enormes demandas de servicios sociales. El desarrollo regional desigual crea un modelo sumamente sesgado de ingreso y consumo, y el ingreso fiscal genera problemas

complejos de gobernación para el gobierno central y los ayuntamientos.

Los niveles de pobreza, y su medición, han tendido a enfocarse en: *a)* el ingreso, la generación de prosperidad económica crea poder y exclusión; *b)* la desigualdad asociando derechos humanos con acceso al desarrollo; y *c)* una mezcla de los dos.

Es evidente que la generación de ingreso y las situaciones de injusticia son elementos esenciales en la discusión de política pública. Es vital aumentar el ingreso, porque los recursos son esenciales para la vida de las personas, refugio y seguridad material. La indivisibilidad de derechos es, por lo tanto, muy provechosa cuando esto viene a la consideración de la complejidad de la pobreza; la atención a la educación, al sustento, a la salud y la seguridad.

Déjeme hacer dos aportaciones adicionales: se ha dado al derecho al trabajo muy poca atención en la política de derechos humanos. Los esfuerzos para aumentar el acceso al empleo y aumentar el número y la gama de oportunidades económicas disponibles para la gente pobre deben ser una dimensión crucial de política pública en cualquier parte donde la pobreza sea significativa. Esto parece evidente, pero en la práctica no lo es.

Necesitamos y no tenemos un mejor modelo de derechos humanos para la política macroeconómica, porque en la mayor parte de países el Estado es el generador principal de empleo directo. Se necesita un entendimiento de los derechos humanos más sofisticado por parte del Estado: en su relación con el sector privado, y en la de ambos con el ciudadano. Generar empleo suficiente es difícil en muchos países y regiones, lo que a su vez hace imposible que las sociedades protejan los derechos humanos, simplemente porque los Estados carecen de los ingresos para financiar los servicios requeridos.

La seguridad humana es otro factor adicional que se enmarca en las nociones de bienestar y seguridad individual. Es interesante preguntarse en qué condiciones tal bienestar puede ser

alcanzado. Teóricamente, la mejora económica puede ser asegurada sin la participación directa o activa de los beneficiarios pobres u otros cuyas vidas deben ser mejoradas. Pero las nociones de bienestar y la seguridad personal implican un ambiente más consensual.

En *Las voces de los pobres*, estudio del Banco Mundial en el que se analizan, entre otras cosas, las actitudes y las percepciones de las comunidades pobres hacia las fuentes diferentes de autoridad, se encontró que éstas eran profundamente recelosas hacia la policía y sólo ligeramente menos recelosas hacia los funcionarios; y, más sorprendente, que ellos tenían un poco más de confianza en organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil o en los representantes de las religiones formales. Casi las únicas figuras de autoridad que inspiraron la confianza eran los líderes de sus propias comunidades.

Esto sugiere que en la política afrontamos un desafío profundo que tiene dos caras. Primero, será necesario poner en la política mecanismos que reduzcan la desconfianza de la autoridad entre muchas comunidades pobres. En segundo lugar, en muchos sitios (no soy capaz de decir en qué medida esto es verdadero en la ciudad de México) esto implica un sustancial rediseño de servicios e instituciones oficiales y una reorganización de la sociedad civil y la actividad de los derechos humanos. Para introducir tales programas, se requiere un amplio cambio de cultura.

La promoción de los derechos humanos y su puesta en práctica toman su inspiración en un modelo legal y punitivo de responsabilidad, castigo y reparación. Los derechos son respetados si aquellos en posiciones de autoridad los cumplen en conformidad con las normas que sus Estados han prometido mantener. El modelo es el que procura equilibrar el poder, eliminando la impunidad y proporcionando la reparación o el castigo después de su abuso. La ejecución y el castigo son los

componentes necesarios de un sistema de normas. Cambiar el comportamiento coactivamente en ausencia del consentimiento social requiere un alto grado de represión, que no es compatible con un enfoque de derechos humanos.

Las políticas de derechos humanos también pueden ser vistas como parte de un modelo que promueve normas, que avanza en el más amplio interés de todos los miembros de una sociedad. La persuasión y el consentimiento son las llaves al éxito. Si una autoridad desea promover el respeto a los derechos vía el consentimiento, la presentación de su política y el acercamiento será muy diferente. Se deberá implicar a toda la población en un contrato compartido, y la política tendrá que explicar sus ventajas a la clase media y a los grupos que son vulnerables y económicamente inseguros.

La universalidad tiene la importancia particular de consolidar a los derechos humanos. Por lo general se afirma que todos los individuos gozan de la igualdad de los derechos; y también se dice que los individuos cuyos derechos son violados merecen una protección especial: mujeres, los sin hogar, minorías, comunidades indígenas, niños, etc. Si uno no es muy cuidadoso, el mensaje político que yace entonces es que los derechos son para otros.

¿Qué implicaciones tendría un acercamiento con respecto a la política para reducir la pobreza extrema? Bien, ante todo, aquella política pública tendría que incluir al mismo pobre: ellos tendrían que hacerse el sujeto de su futuro, no los objetos del cuidado de la sociedad. Para crear condiciones en las cuales aquel diálogo y negociación pueden ocurrir, debe anular la larga historia de exclusión y marginación que muchas comunidades pobres han interiorizado políticamente.

Para concretar tal diálogo satisfactoriamente, los programas probablemente deban proporcionar ventajas verdaderas e inmediatas; la educación es un buen ejemplo. El pobre no puede esperar. Esto no es la metáfora, es una verdad literal.

Entiendo que el susodicho argumento puede parecer idealista, aun quijotesco, y el último punto que me gustaría señalar es el de la humildad, sobre todo cuando se trata de aceptar un proceso de “revisión”. No sé cómo debería realizarse. Sugiero simplemente que los derechos humanos y los métodos de derechos humanos y los instrumentos encaminados a ello pueden ser sumamente útiles en la construcción del progreso gradual, para enfrentar los enormes desafíos de una gran conurbación como la de la ciudad de México. Es sólo el cambio de mentalidad para hacer que el respeto de los derechos humanos se haga cooperativo y consensual. Y esta transformación de actitud debe ocurrir entre jueces, policías y secretarios tanto como entre los mismos pobres.

PANEL 3
EXPERIENCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE
DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE SEGURIDAD HUMANA

**Hacia una visión estratégica de América Latina
y del papel de la gestión de políticas públicas.
Estado, educación y proteccionismo social**

*Mario Enrique Burkún**

El papel del Estado

La función del Estado es relevante en estos momentos. La regulación de la violencia de la moneda es una necesidad imperiosa para limitar los efectos de la crisis. También lo es orientar la escasa inversión productiva a los temas focales que permitan reducir el costo de producción y facilitar la acumulación. En Latinoamérica es imprescindible decidir una política de infraestructura, una energética y una de desarrollo de tecnologías aplicadas con el objeto de obtener alta productividad. La coherencia de los sistemas productivos es una meta a alcanzar en el largo plazo. Mientras tanto, tiene que haber adecuaciones productivas para consolidar el aprovisionamiento del mercado interno y consolidar una política comercial propia frente a terceros países.

* Director general técnico administrativo de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Este desafío se precipita en el tiempo a causa de la crisis internacional. La formación académica y científica tiene que ser incorporada a la gestión del Estado, pues dicha gestión asume rasgos más multinacionales, lo que obliga a reflexionar sobre un paradigma más inclusivo, en donde soberanía y cuestión nacional aparecen imbricadas en regionalización e inclusión social sin fronteras. Para ello es indispensable la formación de masa crítica intelectual que pueda gestionar esta forma de Estado supranacional, generando una justicia social.

El proteccionismo social

El ser humano se adapta a las situaciones extremas, especialmente cuando está en juego su supervivencia, y ese es el momento al que se está llegando en la crisis actual.

En los países emergentes, existe una fracción importante de la población fuera del sistema de reproducción capitalista. Las pautas de reproducción de ese segmento excluido pasan a ser hábito en la sociedad capitalista desarrollada, sin poder el estado garantizar una contención social acorde con el estado de bienestar. En la Unión Europea, es el caso de los países de menor desarrollo: Grecia, Portugal, España e Italia.

Se exige una gran masa de gasto público para poder solventar las necesidades del empleo y la política social. De allí que el debate más primario es el de la política fiscal y de las reformas tributarias que superen los viejos y tradicionales criterios de disminución de impuestos para facilitar la expectativa racional del empresario. La recaudación fiscal, elemento clave durante el último periodo de la globalización para proveer recursos genuinos, pasa a ser una necesidad imperiosa para la continuidad de los planes de rescate financiero. La política de gasto público y de fiscalidad compensatoria tiene que afrontar drenajes constantes del erario público. Este contrasentido lleva

a que se requiera el uso de las reservas monetarias, de los fondos anticíclicos, y de una política de restricción fiscal, que termina siendo el chaleco de fuerza del Estado en su intervención directa.

Esto produce la necesidad de una concertación de los Estados nacionales para que el proteccionismo fiscal no desaparezca, y pueda facilitar la motivación e inducción del consumo individual. El proteccionismo fiscal tiene como límite la sensibilidad social respecto a la credibilidad del uso correcto de los fondos que el Estado gasta para esta tarea de recomponer la reproducción del capital.

El acceso a la educación

La crisis agudiza rasgos y comportamientos en nuestras sociedades que parecían superadas en el tiempo. Cada vez es más evidente el deterioro en la educación formal. La escuela ya no es el ámbito exclusivo para la calificación y conocimiento de las pautas e informaciones necesarias para el mercado laboral. La educación es el reflejo de las secuelas del crecimiento desigual, y esos rasgos de diferenciación social se acentúan en la crisis. Cada vez es más notoria la ruptura de la formación pública y de la privada, lo que acentúa segmentaciones sociales por poder adquisitivo y fragmenta el conjunto de conocimientos que pueden ser adquiridos, limitando la movilidad social y transformando la masa poblacional en grupos cerrados que no pueden interactuar entre sí en relaciones sociales de colaboración.

En el largo plazo, la dificultad de acceso a la educación se constituye como una barrera a la entrada a nuevos estadios de reproducción cultural, y se instalan como una forma estructural de violación de los derechos humanos. Esta visión ampliada del marco de los derechos individuales y colectivos tiene vinculación directa con la crisis sistémica, que es intrínseca a

los desequilibrios estructurales que produjo la globalización en la sociedad.

En Latinoamérica esto impacta de manera directa en la gestión de las políticas públicas, que no pueden generar procesos creativos en el campo de la educación ni del acceso a la representación política para una democracia no formal. La exclusión social adopta finalmente condiciones precapitalistas de ubicación de los grupos excluidos, que sostienen una disociación entre la expectativa de satisfacción potencial de las necesidades individuales y la realidad del cumplimiento de los derechos públicos.

Esta disociación en la interacción de segmentos poblacionales se identifica en situaciones espaciales, tanto en los ámbitos nacionales como en los locales. Los muros concretos no son sólo materiales, sino que parten de situaciones de ghettos educativos y culturales que sostienen las distancias en el acceso a la reproducción económica por la norma del consumo, y los rasgos de identidad en la vigencia de los derechos del ciudadano.

La distancia política entre la retórica de los discursos de integración social y la realidad fáctica de la condición de vida aparece entonces con la mayor crueldad durante la crisis. Entre la estética del discurso y la aplicación de la metodología del uso del poder, surge una distorsión ética que no puede ser fácilmente saldada.

Aspecto económico y jurídico institucional

Existe una dificultad para que el Estado garantice un entorno jurídico-institucional que permita el buen manejo y la gestión de la tensión existente entre una distribución del ingreso desigual e inequitativa, y el incremento salvaje de la desocupación y la miseria en el momento de crisis. Esta dificultad es una característica del funcionamiento social en los países subdesarrollados.

Esto facilita el posicionamiento de las fracciones dominantes del capital en una competencia imperfecta que reporta una ganancia de monopolio durante la secuencia del ciclo. Este tema es de especial relevancia durante la crisis. El reto mayor de la gobernabilidad es que el Estado se posicione como articulador de la fragmentación social y logre contener las expresiones del conflicto social así como encauzar las condiciones de producción para dar validación a las expectativas de ganancia empresarial. En dicha gestión institucional, debemos señalar los condicionantes y desvíos que provienen de una participación política y burocrática enajenada a prácticas desleales. Esta forma particular de determinación política del ciclo económico, es de tal importancia que tiene que ser tomada como uno de los rasgos principales en los escenarios de crisis, a fin de desarrollar una política de Estado que límite y le quite relevancia a la corrupción en la decisión de inversión.

Los países subdesarrollados viven el impacto del crecimiento económico como una condición *sine qua non* para la presentación de resultados positivos de gobierno y el acceso a nuevos periodos de los mismos representantes políticos. Los procesos electorales se definen en muchas ocasiones por cifras no comprobables de rendimiento económico y de cumplimiento de prácticas sociales.

También es necesario destacar el papel del Estado como garante de la propiedad privada, que lo obliga a evitar las fallas y desvíos en la competencia del mercado que faciliten las prácticas desleales en las posiciones y actitudes de las fracciones individuales de capital. El proceso de concentración y centralización del capital en su forma tradicional se agudiza y tergiversa debido a la poca transparencia de la expectativa de ganancia.

La corrupción se generaliza en el sistema superando el aparato público, ya que el mercado incorpora como una variable no mensurable una volatilidad del capital líquido que busca validarse socialmente a costa de malas prácticas. El ingreso de

capitales líquidos no transparentes en la competencia genera una posibilidad de imperfección en el mercado, que impacta en la adquisición y fusión de activos. La liquidez en el mercado financiero puede encontrar en el lavado de dinero una fuente importante que elimina la astringencia y, al mismo tiempo, sostiene una relación entre tasa de interés y tipo de cambio acorde con la inserción internacional.

Las prácticas desleales de estos capitales salvajes pueden desnaturalizar una economía en crisis, llevándola a un comportamiento similar al de los paraísos fiscales y financieros, tipo *off shore*, sin tener en cuenta el sistema productivo y el mercado local.

En el interregno de la volatilidad financiera en la crisis se efectúa también la desvalorización del trabajo productivo y el desconocimiento de las formas legales de distribución social del ingreso. Se produce un violento cambio en la contención social, con ampliación de los grupos carenciados, la pobreza extrema, el delito y la violencia cotidiana. Se pueden citar como ejemplos de este fenómeno los casos de la crisis en Rusia en 2000 y en Argentina en 2001-2002, cuando se produjo con inusitada velocidad la fuga de las reservas monetarias y del ahorro local y su exacción proporcional a la desvalorización de la moneda, junto a la exclusión de masas de población.

La distancia entre definición y voluntad política y adscripción al poder real por parte de las fracciones individuales del capital es la que marca la pauta de la posibilidad de resignificación del papel del Estado. Pero la convalidación de su funcionamiento es propia del reconocimiento social vía la institucionalidad democrática.

Es en esa circunstancia que el ciclo económico vuelve a tener vigencia y que la crisis se supera en un nuevo estadio de cristalización entre estructura económica y poder político. El contrato social pasa a tener reconocimiento para fijar las pautas legales de la distribución del ingreso y de la forma de explota-

ción en el proceso de trabajo. Poder político y gobernabilidad institucional son determinantes de una convivencia social que pueda permitir avanzar en las pautas naturales del ciclo económico entre consumo e inversión.

Quizás lo más rescatable del nekeynesianismo en la actual globalización sea su aporte respecto a la necesidad de implementar políticas activas respecto a la distribución del ingreso. El objetivo es la equidad en la distribución del ingreso, la justicia social. La eliminación paulatina de la fragmentación económica y social, que es hoy la secuela más notoria del proceso de globalización, debe disminuirse fortaleciendo las identidades nacionales, en el marco de una gestión y regulación que cada vez más requiere de un consenso internacional.

Conclusión

En un contexto de desocupación y deterioro de las relaciones de producción, el Estado tendrá que cumplir un papel de garante de los derechos sociales y del respeto de los derechos humanos. La seguridad jurídica de las personas, el acceso al derecho, así como a la satisfacción de las necesidades básicas de reproducción social y cultural tienen que ser defendidos durante la crisis.

En la realidad de América Latina, una carencia de estructura institucional que ejerza un liderazgo ampliado acentúa las condiciones de inestabilidad e incertidumbre en las actitudes a tomar en la crisis. La gestión del Estado tiene necesariamente que renunciar a pautas nacionales de soberanía, para admitir una forma supranacional, de carácter regional, de intervención. Capacitar y formar a una clase dirigente de carácter supranacional tiene que ser entonces una prioridad en América Latina. Esta elite burocrática tiene que estar consustanciada con el objetivo de impulsar el consumo y la producción para salir de

la crisis, garantizando la vigencia de los derechos humanos y sociales.

Mientras que estas definiciones estratégicas se consolidan, es imperioso crear un tejido de contención social para la desocupación creciente en nuestra sociedad. La alimentación básica, la salud generalizada, y la educación elemental, son una premisa axiomática de un modelo con inclusión social.

Poder succionar parte del excedente para contemplar estas necesidades vitales, cumple un objetivo de garantizar los derechos humanos a la vida y la libertad, al mismo tiempo que son el sustento de las condiciones de producción necesarias para superar el momento histórico de crisis y depresión del ciclo económico.

La igualdad de género en las políticas públicas del gobierno de la ciudad de México

*Marta Lucía Micher Camarena**

El reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres ha motivado a nivel internacional la construcción de un conjunto de instrumentos que el Estado mexicano ha suscrito a lo largo de los últimos años. Es a partir de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, realizada en Beijing en 1995, que se exhorta a los países a formular políticas públicas con enfoque de género a fin de fortalecer los mecanismos institucionales para la transversalidad de la perspectiva de género. Asimismo, se exhorta a los gobiernos a instalar mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer como medidas gubernamentales, es decir, la creación de los institutos de las mujeres en la administración pública.

El gobierno democrático y de izquierda del Distrito Federal, comprometido con los planteamientos formulados por la comunidad internacional y por el movimiento feminista, así como la voluntad política expresada también por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha hecho posible que hoy la ciudad de México cuente con un marco normativo favorable al ejercicio igualitario de los derechos humanos de mujeres y hombres, y que el Inmujeres-DF se constituya como el órgano rector de la política de igualdad de género en la ciudad de México.

* Directora del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (Inmujeres-DF).

En el Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 2007-2012, se incorporó la *equidad* como uno de sus ejes programáticos y se adoptó como una de las tres perspectivas transversales la *equidad de género* para incorporarse en el diseño e implementación de las políticas y programas de gobierno.

Destaca en 2007 la firma del Decálogo por la Equidad de Género suscrito por el jefe de Gobierno, las y los titulares de las dependencias del gobierno y la y los delegados de las demarcaciones políticas.

Con la entrada en vigor de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres para el Distrito Federal, en mayo del 2007, y con la incorporación de la equidad de género como perspectiva transversal en el Programa General de Desarrollo, el Instituto de las Mujeres [del Distrito Federal] adquiere facultades y responsabilidades que fortalecen su razón de ser y le otorga atribuciones como órgano rector y normativo de la política de igualdad sustantiva y de la institucionalización de la perspectiva de género en todas las acciones del gobierno de la ciudad de México.

Para fortalecer el compromiso del gobierno capitalino en materia de erradicación de la violencia contra las mujeres, entró en vigor el pasado 8 de marzo la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, que contiene un marco conceptual y teórico con perspectiva de género y de derechos humanos de las mujeres, que establece una definición y clasificación de la violencia contra las mujeres, así como los fundamentos de las políticas públicas que las articula en tres niveles y que, concatenados entre sí, garantizan el derecho a una vida libre de violencia a las mujeres: prevención, atención y acceso a la justicia.

De esa manera la misión del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal es ser un organismo de la administración pública del gobierno de la ciudad de México responsable de garantizar

el respeto, protección y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres para disminuir las brechas de desigualdad de oportunidades y trato entre mujeres y hombres. Su objetivo general es lograr la institucionalización de la perspectiva de género en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y la estructura organizacional de las dependencias que integran el gobierno capitalino. La *transversalidad* es una estrategia primordial para el cumplimiento de este objetivo.

Acorde con la necesidad de incorporar la estrategia de la transversalidad, durante esta gestión se han incrementado las oficinas, unidades y/o áreas encargadas de promover y dar seguimiento a los avances en materia de igualdad de género, entre otras; la Procuraduría Social, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Secretaría de Medio Ambiente.

La transversalidad de género en las políticas y programas de gobierno

Durante los últimos diez años, el Instituto de las Mujeres [del Distrito Federal] ha promovido e impulsado un sinnúmero de iniciativas, programas y acciones para fortalecer el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas del gobierno de la ciudad de México.

Este proceso de transversalidad se fortalece al interior de la administración pública y permite establecer el funcionamiento de los mecanismos de trabajo interinstitucional con todas y cada una de las dependencias a fin de incorporar la perspectiva en los programas.

Programa 12 Igualdad de Género. En 2007 se creó este programa, gracias al cual se destinaron más de 1 232 millones de pesos para promover programas y acciones orientadas a disminuir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres. Asi-

mismo, para fortalecer el presupuesto con perspectiva de género y con miras a elaborar el Presupuesto Basado en Resultados para 2009, en agosto dio inicio el taller Análisis Presupuestal y Diseño de Indicadores desde la Perspectiva de Género. De esta manera, en el Decreto de Presupuesto de Egresos 2009, se etiquetaron más de 1 563 millones de pesos para programas y acciones destinados a disminuir la brecha de desigualdad de género que, en comparación con el presupuesto asignado para 2008, suman más de 300 millones de pesos.

Coordinación interinstitucional para la aplicación de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Se elaboró el reglamento de ley y se impulsó el programa de capacitación en materia de violencia contra las mujeres y derechos humanos en el GDF.

Viajemos seguras en el transporte público. Desde hace dos años este programa impulsa acciones institucionales coordinadas desde un enfoque de género, entre organismos de transporte público, instituciones responsables de la seguridad pública y de procuración de justicia, que garantizan que las mujeres de la ciudad de México viajen más seguras y libres de violencia.

Programa de Atención Integral al Cáncer de Mama en la Ciudad de México El Inmujeres-DF, en colaboración con el Instituto Nacional de Cancerología y la Asociación Nacional [sic] implementaron el *Programa de Atención Integral al Cáncer de Mama*, que atiende a mujeres de escasos recursos en la ciudad de México a través de cuatro unidades móviles distribuidas en la ciudad. Se han realizado más de 50 mil mastografías con un costo de 19 millones de pesos. Y con el nuevo patronato del Instituto Nacional de Cancerología, A. C., y el Instituto Nacional de Cancerología, se realizaron otras 10 mil mastografías por un monto total de 3.8 millones de pesos.

Modelo Alternativo de Educación y Procesos de Empoderamiento para las Mujeres de la Ciudad de México. A nivel territorial se cuenta con un Modelo Alternativo de Educación y Genera-

ción de Procesos de Empoderamiento para las Mujeres, el cual se instrumenta a través de las asesorías especializadas a las mujeres que permiten promover, difundir e informar sobre el acceso y ejercicio de sus derechos.

Programa de Promotoras de los Derechos Humanos de las Mujeres. A la fecha se cuenta con un total de 2 556 promotoras formadas en derechos humanos de las mujeres. Este programa otorga formación a mujeres para desarrollar acciones comunitarias tendientes a la difusión y promoción de los derechos humanos desde la perspectiva de género y para consolidar procesos de empoderamiento.

Interrupción Legal del Embarazo. Ante la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Salud, garantiza los servicios de acceso a la interrupción legal del embarazo (ILE); durante 2008 se han realizado más de 13 360 procedimientos en hospitales y centros de salud. Es para nosotras un gran logro que la ciudad de México sea una ciudad de vanguardia y progresista no sólo en el país sino en toda América Latina. Estamos consientes de que la interrupción legal del embarazo, no será suficiente si no va acompañada de procesos educativos sobre el ejercicio de la sexualidad de las y los jóvenes de nuestra ciudad.

Programa de Corresponsabilidad con Organizaciones Civiles en Beneficio de las Mujeres de la Ciudad. A través del Programa de Coinversión para el Desarrollo Social se promueven convenios de corresponsabilidad con organizaciones de la sociedad civil, que desarrollan proyectos en beneficio de las mujeres. Cada año se suscriben más de 30 convenios de corresponsabilidad social por un monto de cinco millones de pesos, beneficiando a más de 2 616 mujeres.

Proyecciones, retos y desafíos

Durante estos procesos ha habido que enfrentar serias resistencias, descalificaciones, enojos y manifestaciones de “pérdida de tiempo”, ante las cuales hemos permanecido firmes. Reconocemos que no es fácil la modificación de esquemas muy arraigados que aún persisten en el personal del gobierno. Pero también hizo presencia la autocrítica, la apertura y la disposición de deconstruir nuevas relaciones y formas de trabajo intra y extra institucional, mediante la coordinación y el trabajo conjunto con las dependencias de gobierno.

A fin de consolidar el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en la administración pública, el Inmujeres-DF ha trazado sus metas con miras a la Instalación del Sistema de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres de la Ciudad de México previsto en la ley.

Para lograrlo se avanza en varios procesos a fin de contar con los instrumentos más importantes en materia de la política de igualdad sustantiva; entre ellos se destacan:

1. Diseño y formulación del Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las Mujeres;
2. Instalación del Sistema para la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres del Distrito Federal;
3. Implementación del Modelo de Certificación de Género en el Gobierno de la Ciudad de México.
4. Instrumentación del Sistema de Indicadores de Género para la Política de Igualdad Sustantiva.



Tercer bloque

Experiencias nacionales e internacionales de mecanismos participativos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas

Objetivo: Intercambiar experiencias en torno a los mecanismos participativos de monitoreo, seguimiento y evaluación de políticas públicas; reflexionar en torno a las condiciones y requerimientos para la generación de estos mecanismos y mejores prácticas de seguimiento y evaluación en el ámbito de los derechos humanos y de la equidad de género.

Conferencia magistral

**Condiciones y actores de un monitoreo participativo
de políticas públicas con enfoque de derechos humanos**

*Raúl Suárez de Miguel**

Introducción

En la mayoría de países, los mecanismos de diagnóstico, vigilancia y evaluación de los derechos humanos se basan en informes puntuales y, principalmente, en las denuncias de casos de violaciones individuales presentadas ante las instituciones de derechos humanos o los tribunales, así como en decisiones judiciales. Este tipo de vigilancia es fundamental y puede ser muy útil para efectos de defensa en casos individuales; sin embargo, no puede aportar información sobre la dimensión ni las tendencias de los problemas o de las violaciones de derechos humanos –y, por ello, tiene en general poca incidencia en la elaboración, la implementación o la evaluación de políticas públicas–.

De hecho, el mecanismo implícito en ese tipo de vigilancia genera una secuencia de lagunas y filtros de información. Incluso en los países donde las violaciones de derechos humanos como los malos tratos y la tortura constituyen un fenómeno de gran escala, sólo una cantidad limitada de casos se denuncia ante las ONG [organizaciones no gubernamentales], las instituciones de derechos humanos o las autoridades judiciales. Aún

* Consejero especial OCDE, Proyecto Mundial de Evaluación del Progreso de las Sociedades.

más, por diversos motivos, entre los casos denunciados sólo unos cuantos se someten a demanda judicial, y únicamente en una cantidad marginal éstos conducen efectivamente a la condena y sanción de los responsables de las violaciones. Por lo tanto, los informes y diagnósticos de derechos humanos basados en casos identificados a través de estas etapas proporcionan una imagen que está lejos de reflejar la verdadera dimensión de los problemas.

Durante los últimos 15 años, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU [Organización de las Naciones Unidas] ha venido solicitando cada vez más indicadores y datos estadísticos para informar su trabajo de vigilancia del cumplimiento a nivel nacional de los instrumentos internacionales. Los Comentarios Generales de este Comité exhortan al desarrollo de indicadores confiables. Lo mismo han hecho algunos relatores especiales de la ONU, como Danilo Türk o, más recientemente, Katarina Tomasevski en el campo del derecho a la educación, Paul Hunt en el del derecho a la salud o Miloon Kothari en el del derecho a una vivienda adecuada.

La conferencia internacional sobre Estadística, Desarrollo y Derechos Humanos, que tuvo lugar en Montreux, Suiza, en 2000, confirmó que, para abordar de manera más objetiva y efectiva la situación de los derechos humanos, “es necesario cambiar el enfoque y la metodología de los informes de diagnóstico y de los mecanismos de monitoreo” (*cfr.* www.iaos2000.admin.ch). Las conclusiones de Montreux reflejaron por vez primera un amplio consenso internacional en cuanto a la necesidad de diseñar métodos y herramientas –tales como encuestas por muestreo, técnicas de codificación de datos y de elaboración de indicadores robustos– que permitan estimar la dimensión y el impacto de los problemas y violaciones de derechos humanos, considerados no ya como hechos aislados o como series de acontecimientos, sino como *fenómenos estructurales y estructurantes* del entorno político, económico y social.

La medición y evaluación de los derechos humanos con ese tipo de herramientas es una forma particular de vigilancia distinta (aunque complementaria) de la vigilancia basada en la observación y denuncia de casos individuales: su función específica es generar información sobre la dimensión y las características de problemas estructurales de derechos humanos. El objetivo de esta forma de vigilancia es proporcionar información confiable y bases de análisis sólidas a la sociedad civil y a las autoridades públicas sobre cómo evoluciona el respeto por los derechos humanos, y en qué dirección deben elaborarse e implementarse las políticas, los programas de promoción de derechos humanos y las medidas correctivas.

Las conclusiones de Montreux subrayaron, entre otras, *cuatro exigencias fundamentales* para garantizar un monitoreo efectivo de políticas públicas desde una perspectiva de derechos humanos:

- *El establecimiento de procesos de consulta y mecanismos de trabajo participativos*, para identificar los problemas y las políticas que requieren mayor atención y monitoreo efectivo.
- *El enfoque multidisciplinario del trabajo de medición, evaluación y monitoreo*, con base en una amplia variedad de destrezas profesionales y científicas.
- *Un mayor uso de técnicas profesionales, herramientas de análisis y métodos cuantitativos bien fundamentados* para evaluar los problemas y monitorear las políticas (a este propósito las conclusiones recomiendan que “debe prestarse atención especial al rigor científico y a la imparcialidad de los instrumentos de observación y medición”).
- *Una colaboración eficaz entre instituciones* de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil, centros de investigación académica, institutos de estadística y organismos gubernamentales o para-gubernamentales (“Debemos traba-

jar juntos para identificar y seleccionar la información existente, así como para analizarla por su pertinencia y calidad. Debemos trabajar juntos para lograr una mejor definición de los conocimientos especializados adecuados. Debemos trabajar juntos para desarrollar indicadores”).

Nuestra contribución al Encuentro Internacional Hacia una Política de Estado con Enfoque de Derechos Humanos y Género intenta mostrar cómo las conclusiones de Montreux pudieron concretarse en una experiencia innovadora: el proyecto *Metágora*. La primera sección de esta conferencia presenta las características, objetivos y actividades de este proyecto. La segunda esboza algunos de sus principales logros y lecciones, con particular énfasis en las condiciones y actores de un monitoreo participativo, así como en el impacto que un monitoreo participativo puede tener en las políticas públicas. La conclusión recapitula muy brevemente ciertas condiciones esenciales para que el monitoreo participativo pueda ser a la vez genuino y eficaz.

1. Un laboratorio de medición y monitoreo participativo

El proyecto *Metágora* fue concebido y diseñado para dar seguimiento tangible a las ideas, preocupaciones y orientaciones formuladas durante la Conferencia de Montreux. Gracias a un generoso apoyo de la Unión Europea, de la Asociación Europea de Libre Comercio y de los gobiernos de Canadá, Francia, Suecia y Suiza; el proyecto fue lanzado en seno a la OCDE en febrero de 2004, y concluyó sus operaciones en agosto de 2008. Su nombre es el resultado de la asociación de dos vocablos griegos: *meta* y *ágora*.

En la antigua Grecia, el *ágora* (ἀγορά) era un espacio abierto, ubicado en el corazón de la ciudad, que servía de lugar de

encuentro para las diversas actividades de los ciudadanos: era el mercado, el principal escenario social y el punto de encuentro de la asamblea del pueblo. Para los griegos clásicos del siglo V a. C., el *ágora* era, por tanto, el centro y la escena de todos los asuntos públicos, convirtiéndose, para la filosofía política moderna, en el símbolo de los fundamentos participativos de la vida democrática.

La preposición y prefijo griegos *meta* (μετα) significa *más allá de y junto a* (como en *metafísica*) y puede tener la connotación de *transformación o cambio* (como en *metamorfosis y metabolismo*). También puede significar *entre o con*, indicando así acción común, comunidad o participación conjunta. En las lenguas modernas, el prefijo *meta* también se usa con el sentido de *sobre su propia categoría* (como en *metadatos*, que significa *datos sobre datos* en estadística y en las ciencias de la información; o en *metaconocimiento y metateoría* en epistemología).

El alcance polisémico de *meta-ágora* tiene el propósito de destacar las varias dimensiones de un mayor conocimiento crítico, del análisis robusto y de la acción colectiva transformadora que hoy en día son requeridos en todo el mundo para satisfacer –y construir con base en– los fundamentos de nuestra moderna *ágora*: el Estado de derecho, el respeto por la dignidad humana, la realización progresiva y eficaz de los derechos sociales, económicos y culturales, así como la ciudadanía efectiva, la participación democrática y una gobernabilidad justa, transparente y responsable.

Objetivo

El objetivo estratégico de *Metágora* era de *reforzar con evidencia factual la evaluación y el monitoreo de los derechos humanos y la gobernabilidad democrática*. Su meta principal: desarrollar herramientas y métodos científicamente robustos para obtener

datos y crear indicadores sobre los cuales puedan formularse y evaluarse las políticas públicas.

Una alianza multidisciplinaria de instituciones Norte/Sur

Metáfora surgió de una red multidisciplinaria de instituciones destacadas y expertos de alto nivel, incluyendo defensores de derechos humanos, actores de la sociedad civil, analistas políticos y sociales, especialistas de estadística e investigadores académicos. El proyecto fue dirigido por un *equipo coordinador* albergado por la Secretaría de la OCDE, con sede en París. Sin embargo, su verdadera implementación dependió de una extensa comunidad de organizaciones e individuos. El núcleo de esta comunidad estaba formado por representantes y expertos de siete organizaciones que suscribieron Acuerdos de Asociación con la OCDE para la implementación de las operaciones nacionales, multinacionales y globales del proyecto:

- Asociación Americana para el Avance de la Ciencia (AAAS) (Washington);
- Centro Dial del Instituto de Investigación para el Desarrollo (París);
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación (ciudad de México);
- Consejo de Investigación en Ciencias Humanas de Sudáfrica (HSRC) (Pretoria);
- Oficina Central de Estadística de Palestina (PCBS) (Ramala);
- Comisión Nacional de Derechos Humanos de Filipinas (CHR) (Manila), y
- Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones (SG-CAN) (Lima).

Metágora mantuvo además un vínculo muy estrecho con la Oficina de la Asia Foundation en Colombo, así como con organizaciones no gubernamentales miembros de la Coalición para la Rendición de Cuentas de Derechos Humanos de Sri Lanka (HRAC).

Todas las organizaciones aliadas en seno a Metágora son internacionalmente reconocidas como instituciones de gran autoridad en sus respectivos campos de trabajo. Cuentan con diferentes destrezas, perfiles organizacionales, misiones específicas y agendas concretas. Esa diversidad constituyó en sí misma un activo fundamental para la comunidad Metágora.

Las organizaciones aliadas desempeñaron diferentes funciones particulares de organización e implementación de actividades en los ámbitos local, nacional o multinacional. Algunas proporcionaron apoyo técnico y servicios intelectuales a otras organizaciones. Todas contribuyeron con las actividades transversales del proyecto. En cada organización un coordinador asumió la dirección de las actividades y sirvió de *antena* en las relaciones con el Equipo Central y con las demás organizaciones. Los directores y expertos de todas las organizaciones aliadas, los consultores internacionales asociados y el Equipo Coordinador formaron el *Grupo de Socios*, que fue *el verdadero motor de Metágora*. Este grupo garantizó la consistencia metodológica interna y la cohesión básica de todo el proyecto. Promovió la interacción y el apoyo mutuo entre las diversas experiencias nacionales o supranacionales y verificó la idoneidad de cada una de ellas en relación con los objetivos generales del proyecto.

El Grupo de Socios se reunió frecuentemente para revisar el trabajo en curso e identificar las necesidades de apoyo técnico y científico de las organizaciones y equipos nacionales. Asimismo, examinó y aprobó las conclusiones, los materiales, las herramientas y los productos del proyecto. En otras palabras, la estructura y la dinámica del Grupo verdaderamente reflejaron

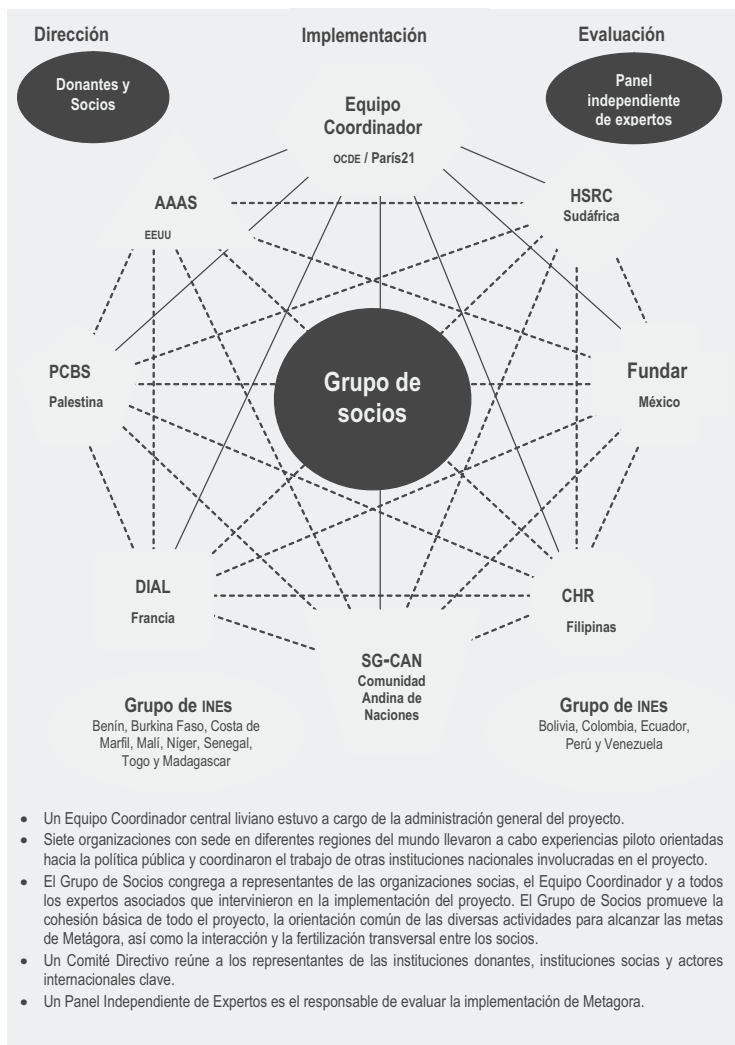
un fuerte compromiso de cada organización y de cada experto, tanto con los objetivos específicos de sus respectivas actividades en el ámbito nacional como con las metas globales de Metágora.

Varios *consultores internacionales* proporcionaron a las organizaciones asociadas apoyo técnico y científico en campos como diseño de cuestionarios para encuestas, muestreo, análisis estadístico, codificación de datos o desarrollo de bases de datos. Algunos expertos implementaron o apoyaron actividades transversales, como la producción de *materiales de capacitación* y de un *inventario de iniciativas*. Otros llevaron a cabo cursos de capacitación para los equipos nacionales, en particular, sobre el uso y abuso de las estadísticas en temas de derechos humanos, la construcción de bases de datos y la codificación y el uso de información narrativa.

Un *comité directivo* –formado inicialmente por representantes de las instituciones donantes y ampliado posteriormente para también incluir a representantes de las organizaciones asociadas– siguió con atención el progreso y los resultados del proyecto, analizó los temas estratégicos, y proporcionó orientación y apoyo al Equipo Coordinador. Este Comité tuvo no menos de nueve reuniones y dos videoconferencias en el curso de los 54 meses de implementación del proyecto.

Un *panel independiente de expertos* asumió la responsabilidad de evaluar el rigor científico y técnico de las operaciones del proyecto y, en particular, de identificar sus fortalezas y debilidades. Este Panel trabajó con total independencia con respecto a las estructuras ejecutoras y al Comité Directivo de Metágora. En el curso de realización del proyecto el Panel entregó dos informes provisionales. Los hallazgos y recomendaciones de estos informes fueron analizados conjuntamente por el Grupo de Socios y los miembros del Panel en un taller metodológico efectuado en París en enero de 2007. En agosto del mismo año, el Panel adoptó un *Informe de evaluación general* que fue publica-

Figura 1. Estructura operativa de Metágora



do y difundido ampliamente en anexo al informe conclusivo del proyecto (OCDE, 2008, pp. 303-312).

Una variedad de experiencias piloto

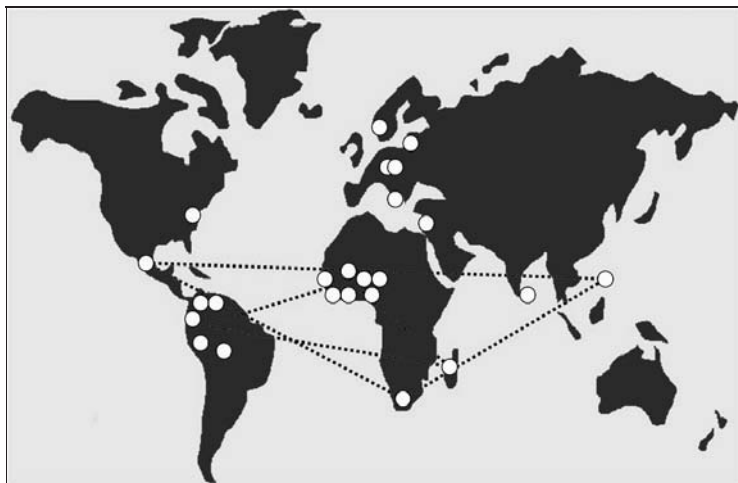
Para alcanzar su objetivo, Metágora se diseñó e implementó como un laboratorio descentralizado: fue el primer proyecto internacional de medición de derechos humanos y gobernabilidad democrática en emprender varias experiencias piloto en diferentes regiones del mundo de manera interactiva. Esos trabajos incluyeron:

- *Tres encuestas piloto sobre derechos humanos y gobernabilidad*, realizadas en la ciudad de México (sobre abuso y malos tratos por parte de las fuerzas policiales), en Filipinas (sobre los derechos de los pueblos indígenas) y en Sudáfrica (sobre la implementación de la reforma agraria);
- *dos encuestas multinacionales sobre pobreza, democracia y problemas de gobernabilidad* que fueron progresivamente implementadas por institutos nacionales de estadística en ocho ciudades capitales del África francófona y en tres países de la Comunidad Andina (Bolivia, Ecuador y Perú).
- *el desarrollo de indicadores y de una base de datos sobre el derecho a la educación* en Palestina;
- *el establecimiento de nomenclaturas, procesos y registros armonizados de una coalición de ONG para la captura y análisis de datos sobre violaciones de derechos humanos a gran escala* en Sri Lanka;
- *una encuesta mundial para identificar e inventariar iniciativas locales y nacionales de evaluación y monitoreo de derechos humanos y gobernabilidad democrática*;
- *la producción de materiales de capacitación* disponibles en línea, basados en buena medida en los resultados, logros y lecciones de las diversas experiencias piloto.

Estas experiencias fueron diseñadas para abordar temas delicados y fueron realizadas en entornos complejos, circunstancias difíciles y diferentes contextos políticos, sociales y culturales. A través de esa variedad de experiencias, Metágora apuntaba a demostrar, a la vez, la viabilidad técnica y la pertinencia política de medir los derechos humanos y la gobernabilidad democrática. Estas experiencias también intentaban abordar problemas críticos de monitoreo, como la combinación adecuada de información cuantitativa y cualitativa.

La realización de ese trabajo de campo tenía por objetivo principal evaluar los enfoques y métodos de trabajo, así como la calidad y pertinencia de la información y de los análisis producidos. Así, a partir de la variedad de experiencias piloto, los expertos e instituciones involucrados en el Grupo de Socios formularon conjuntamente una serie de *conclusiones*, *lecciones* y *recomendaciones* en vistas de una futura aplicación de los métodos de trabajo en otros lugares.

Figura 2. Realización de experiencias piloto de manera interactiva



Una respuesta empírica a preguntas controversiales

Todas las experiencias piloto generaron información valiosa y tuvieron importantes implicaciones en materia de políticas públicas; sin embargo, el principal interés de estas experiencias en realidad trasciende sus hallazgos específicos: éste radica en la respuesta empírica a una serie de objeciones y dudas en cuanto a la viabilidad, pertinencia y utilidad de aplicar herramientas y métodos estadísticos para evaluar y monitorear los derechos humanos y la gobernabilidad democrática. Así, por ejemplo, tres importantes encuestas sobre derechos humanos, gobernabilidad democrática y políticas públicas, realizadas en México, Filipinas y Sudáfrica, miraban a resolver interrogantes como:

- ¿Puede el cuestionario de una encuesta identificar y reflejar la complejidad multidimensional de fenómenos como las violaciones de derechos humanos, los abusos cometidos por parte de las autoridades públicas o el fracaso de políticas clave?
- ¿Personas seleccionadas de manera aleatoria en una muestra, que no necesariamente están motivadas o comprometidas con el tema en cuestión, aceptarán ser entrevistadas y contestar preguntas delicadas?
- ¿Pueden los datos recopilados mediante encuestas proporcionar información que permita evaluar temas de derechos humanos y gobernabilidad democrática en términos de rendición de cuentas por parte de las autoridades e instituciones públicas, así como de los aciertos, insuficiencias o debilidades de las políticas públicas?
- ¿Cómo pueden los métodos cualitativos informar y enriquecer el diseño de cuestionarios y futuras encuestas, y cómo pueden interrelacionarse con los métodos cuantitativos para potenciar el análisis y la interpretación de los resultados de las encuestas?

Un enfoque ascendente de la evaluación y el monitoreo participativos

Desde su inicio, Metágora miraba a: 1) *fortalecer el protagonismo endógeno y las capacidades nacionales* en el análisis de los derechos humanos y la gobernabilidad democrática, y 2) *establecer sólidamente un método de trabajo que fuese a la vez eficaz y genuinamente participativo*. La originalidad de Metágora, comparada con otros proyectos e iniciativas internacionales existentes, radica en esta doble intención, que fue concretizada en un innovador enfoque ascendente. En cada experiencia piloto, este enfoque comprendió:

- La *identificación*, por parte de expertos y actores locales, de *temas clave* en materia de derechos humanos, gobernabilidad democrática y políticas públicas, para los cuales el análisis basado en evidencias podría ser particularmente relevante y útil;
- la *medición* y el *análisis* de los temas seleccionados con métodos estadísticos que, combinados con enfoques cualitativos, fueron adaptados al contexto nacional específico;
- la *evaluación* de esos métodos en función de su capacidad para proporcionar información confiable y pertinente para la formulación y evaluación de políticas públicas;
- el impulso y la orientación, por parte de los actores locales, del *debate público* y el *diálogo con las autoridades sobre políticas públicas* y promoción de los derechos humanos con base en el conocimiento adquirido a través de las encuestas y los análisis; y
- la identificación, mediante la evaluación de los procesos, los resultados y los efectos de cada experiencia piloto “local”, de *lecciones metodológicas* que puedan tener un alcance “global”.

Basado en este enfoque ascendente, los objetivos específicos de cada experiencia piloto fueron definidos por medio de procesos participativos, y las experiencias mismas fueron impulsadas por los actores locales. Las organizaciones aliadas en seno al proyecto no sólo garantizaron la implementación adecuada y puntual de las operaciones de campo y del trabajo analítico, sino que también coordinaron la participación de otras organizaciones nacionales y dirigieron *equipos multidisciplinarios locales*, integrados por expertos y defensores de derechos humanos, actores involucrados en la formulación de políticas públicas, especialistas de estadística e investigadores académicos.

Con el fin de asegurar una materialización eficaz del enfoque ascendente, las organizaciones socias identificaron y movilizaron numerosos consultores locales y diseñaron mecanismos consultivos y métodos de trabajo para que *una amplia gama de actores nacionales* pudieran expresar sus opiniones y expectativas con respecto al contenido y al alcance de las experiencias piloto, en particular, en términos de incidencia en la formulación y monitoreo de políticas públicas. La realización de estos procesos participativos fue determinante para el éxito de las diversas experiencias piloto, así como del proyecto en su conjunto.

A grandes rasgos, Metágora ha demostrado que un enfoque de ese tipo, que tiene apropiación y sede nacionales, complementa de manera efectiva el tradicional “enfoque descendente” de indicadores producidos por organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales. En efecto, si bien esos indicadores internacionales pueden ser útiles para ilustrar la situación general de los derechos humanos en el mundo, tienen, sin embargo, una aplicación limitada cuando se trata de analizar problemas nacionales relacionados con los derechos humanos y la gobernabilidad democrática y, en particular, cuando la meta es promover un monitoreo participativo de las políticas públicas en los ámbitos nacional y local.

Un marco operativo común

Aunque Metágora funcionó con estructuras operativas bastante descentralizadas, el proyecto se implementó dentro de un marco operativo común. Para garantizar que todas las experiencias piloto se integraran en un todo coherente y que los resultados se compartieran y entregaran en los plazos proyectados, era crucial que la comunidad Metágora adoptara y siguiera un *programa sincronizado común*. Esto constituyó el mayor desafío operativo del proyecto, y también la carga más pesada para las organizaciones socias y los expertos involucrados en las experiencias piloto.

Metágora heredó de un importante trabajo realizado antes del lanzamiento del proyecto, en particular, en el África francófona, Perú y Sri Lanka. En todas las demás experiencias piloto, las organizaciones socias consiguieron diseñar, organizar e implementar todas las operaciones de campo en un periodo de 14 meses. Luego, éstas analizaron y dieron a conocer los resultados y, por último, redactaron y difundieron ampliamente informes orientados hacia la política pública basados en dichos resultados. Las diversas experiencias piloto se desarrollaron a lo largo de *seis etapas principales*:

- *El trabajo preparatorio* de cada experiencia piloto incluyó en especial la organización de equipos locales; consultas preliminares con las instituciones pertinentes, así como con expertos y actores involucrados en la formulación de políticas públicas; la definición de la esfera de acción y los objetivos específicos de la experiencia piloto y, de manera muy importante, el diseño de encuestas, cuestionarios y bases de datos.
- *La implementación de las operaciones de campo* consistió en la recolección, procesamiento y análisis estadístico de la información, así como el desarrollo de bases de datos.

- *El análisis de los resultados y la emisión de informes técnicos* incluyó la documentación sistemática de los problemas detectados; el compartir y analizar los resultados preliminares con todas las partes interesadas; la complementación de los datos cuantitativos con información cualitativa, y la obtención de indicadores piloto.
- *La evaluación de los métodos utilizados y la validación y entrega de los resultados definitivos* desembocaron en la presentación de las conclusiones de las experiencias piloto ante las partes interesadas nacionales y los medios de comunicación, y la producción y amplia diseminación de informes orientados hacia las políticas públicas.
- *El impulso al debate sobre políticas públicas con base en el conocimiento adquirido*, fue dado mediante eventos públicos, intervenciones y entrevistas en los medios de comunicación, y reuniones de trabajo con las autoridades gubernamentales y con todos los actores involucrados en la formulación de las políticas públicas. Estas reuniones permitieron abrir un diálogo constructivo sobre posibles mejoras concretas en asuntos de gobernabilidad y medidas reguladoras.
- *La síntesis global de los resultados y las lecciones del proyecto* fue elaborada por el Grupo de Socios y ampliamente difundida por vía de Internet y de la publicación conclusiva del proyecto (OCDE, 2008).

A lo largo de las fases del proyecto antes citadas, las organizaciones aliadas en seno a Metágora y los consultores asociados participaron en intensos intercambios profesionales dirigidos, como se ha dicho, a garantizar la solidez, el rigor técnico y la relevancia en materia de políticas públicas de cada etapa. Revisaron mutuamente el diseño de todos los cuestionarios, los planes de muestreo, los problemas encontrados durante las operaciones de campo para la recolección de datos, la calidad

de la información recopilada, los marcos analíticos, así como la consistencia y significación de los resultados.

Metágora dio así lugar a un proceso de fertilización transversal, de aprendizaje y apoyo mutuos. Ésta se concretó tanto a nivel local, entre los expertos y los profesionales de organizaciones académicas, gubernamentales y no gubernamentales locales involucrados en las experiencias piloto, como a nivel del proyecto global, entre todos los socios y expertos que contribuyeron en su implementación y evaluación.

2. Principales logros y lecciones

Como se ha dicho, cada una de las experiencias piloto de Metágora se diseñó y ejecutó como parte de un proyecto integral. Por lo tanto, los procesos locales del proyecto convergieron en logros comunes y dieron lugar a la formulación de lecciones y recomendaciones importantes en materia de medición, evaluación y monitoreo participativo de los derechos humanos y de la gobernabilidad democrática. A continuación presentamos algunos de estos logros y lecciones.

Viabilidad y pertinencia de medir los derechos humanos

Las experiencias piloto de Metágora confirmaron que medir los derechos humanos y la gobernabilidad democrática es técnicamente factible y políticamente pertinente: se demostró que en estas áreas se puede recopilar datos fiables y producir indicadores útiles para la formulación y el monitoreo de políticas públicas.

Ninguna de las experiencias piloto realizadas tuvo por objetivo proporcionar un análisis exhaustivo de los derechos humanos o de los problemas de gobernabilidad democrática en

juego. Más bien, buscaron producir series limitadas –pero robustas y relevantes– de datos que permiten abordar cuestiones políticas específicas de forma eficaz.

Las encuestas y los estudios realizados en África Francófona y en la Comunidad Andina demuestran que es posible recopilar datos pertinentes y diseñar indicadores para evaluar qué tan bien funcionan las instituciones y la democracia, y para medir el grado en que la gente común apoya las políticas públicas. Las tres encuestas piloto efectuadas en México, Filipinas y Sudáfrica demostraron que pueden aplicarse métodos estadísticos bien establecidos para medir temas delicados de derechos humanos y gobernabilidad democrática. Al igual que con todas las encuestas que se proponen recopilar datos complejos o delicados en otras áreas, el diseño de cuestionarios adecuados –bien adaptados al lenguaje y la percepción de la gente común, así como al contexto político, social y cultural de cada país– es una condición previa elemental para obtener datos de interés que sean confiables. Esas tres encuestas se diseñaron y aplicaron con recursos limitados y un calendario muy corto; pese a eso, los datos recopilados proporcionaron información importante sobre la naturaleza, las dimensiones y la magnitud de los problemas y temas en juego.

Los hallazgos de las encuestas mostraron la alta incidencia de abusos por parte de agentes del orden en la ciudad de México; el papel fundamental de la protección de las tierras ancestrales para la aplicación eficaz de los derechos de los pueblos indígenas en Filipinas, y las verdaderas expectativas de la población negra sudafricana respecto a la reforma agraria. Esos hallazgos fueron especialmente oportunos para abordar problemas clave de gobernabilidad, así como para confirmar o corregir los objetivos de políticas de restablecimiento de derechos que (como en el caso de la reforma agraria) pueden reposar sobre supuestos erróneos en cuanto a las expectativas de los interesados directos.

Gráfico 1. Irregularidades, abusos de poder y malos tratos de los agentes policiales y del Ministerio Público en la ciudad de México (Distrito Federal)

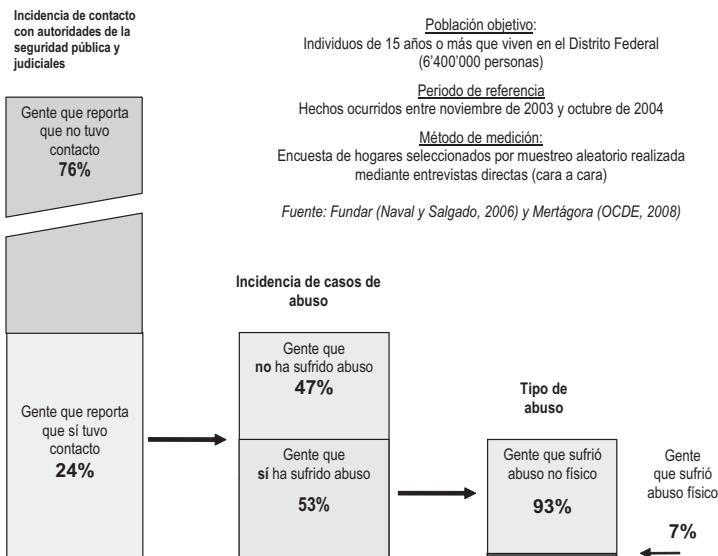
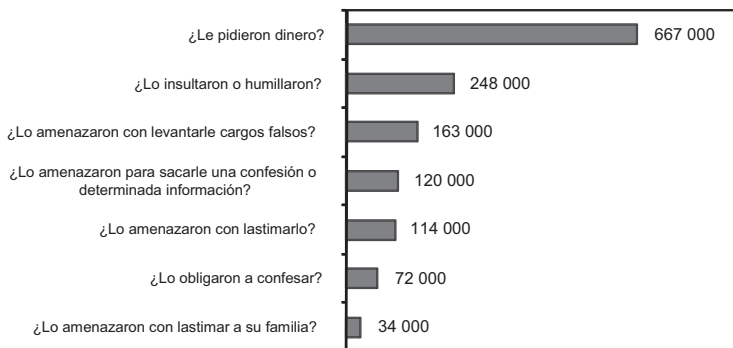


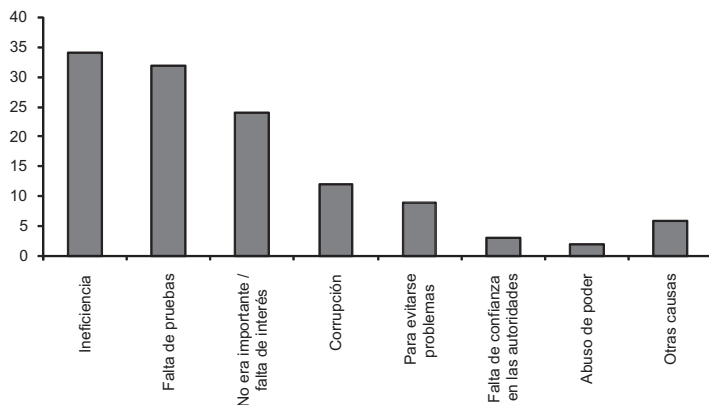
Gráfico 2. Abuso no físico en contactos con agentes del orden (Los resultados de la encuesta se relacionan con 2 300 000 experiencias de contacto de 1 500 000 personas)



(Cantidad de contactos por tipo de abuso no físico)

Fuente: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México (Naval y Salgado, 2006) y Mertágora (OCDE, 2008).

Gráfico 3. En 94% de los casos de abuso, las víctimas no presentaron queja ante ninguna autoridad pertinente. ¿Por qué?
(Respuestas múltiples espontáneas)



Fuente: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México (Naval y Salgado, 2006) y Metágora (OCDE, 2008).

La metodología usada en Sri Lanka para documentar, codificar y analizar información delicada sobre violaciones a los derechos humanos en gran escala ayudó a producir un registro riguroso de violaciones denunciadas, estimaciones robustas de violaciones totales, un mejor conocimiento de los patrones de abuso y de la naturaleza de los perpetradores y las víctimas. Eso permite esclarecer la historia reciente, atribuir responsabilidad por violaciones pasadas y poner fin al sentido de impunidad de los perpetradores. El análisis de los conjuntos de datos contribuye a confirmar la correlación entre los patrones de diversas formas de violaciones de derechos humanos en gran escala, lo cual es compatible con la hipótesis de que esas violaciones fueron el resultado de causas y perpetradores específicos. Este tipo de análisis es invaluable para la preparación de un trabajo de búsqueda de verdad y reconciliación. Además, pese al grave deterioro de la situación del país, la creación de registros de los abusos pasados y la realización de encuestas sobre los abusos actuales

constituyen pasos importantes que habrán de conducir, en un futuro no lejano, a la configuración de procedimientos y políticas para promover una mayor rendición de cuentas y protección de los derechos humanos.

Datos cuantitativos y cualitativos

Los datos cuantitativos y cualitativos pueden y deben interrelacionarse para aportar información pertinente y útil a los diagnósticos y evaluaciones de derechos humanos y gobernabilidad democrática.

Si el gran logro de Metágora fue demostrar que la evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos puede apoyarse en informes cuantitativos adecuados, el proyecto confirmó también que la documentación contextual y la investigación cualitativa –como la referente a las percepciones y las expectativas de las poblaciones de referencia y actores interesados– deben aportar una información fundamental a los procesos de medición, diagnóstico y monitoreo. De hecho, la información cualitativa es indispensable no sólo para garantizar el diseño adecuado de los cuestionarios de encuestas, sino también para centrar el análisis estadístico en temas de interés y para proporcionar marcos contextuales adecuados para una interpretación pertinente de los datos cuantitativos.

El diseño de las preguntas de la encuesta realizada en la ciudad de México se basó en un exhaustivo proceso consultivo con expertos, así como en registros de información cualitativa recabada mediante extensas y minuciosas entrevistas narrativas con víctimas de maltrato por parte de agentes del orden. En Filipinas se usaron múltiples métodos cualitativos (por ejemplo, debates temáticos en los grupos muestra, informes de expertos locales, así como consultas y análisis de los datos obtenidos con diferentes grupos indígenas y con todos los actores

interesados). Dichos métodos fueron invaluable, no sólo para concebir y diseñar el cuestionario, sino también para interpretar y validar los hallazgos (esto es, al aclarar diferencias dignas de atención entre las tribus indígenas sobre temas específicos). A título de ejemplo, el Cuadro 1 ilustra la complementariedad

Cuadro 1. Vinculando el enfoque cuantitativo y cualitativo para la evaluación de los derechos

Enfoque cuantitativo HALLAZGOS DE LA ENCUESTA	Enfoques cualitativos: GRUPOS FOCALES
<ul style="list-style-type: none"> • Altos niveles de conocimiento y percepción sobre los derechos a la tierra y dominios ancestrales (por tribus: Bago 68%, Bugkalot 71% y Kankanaey 61%). • El gobierno ocupa el segundo lugar como fuente de información sobre los derechos a la tierra y dominios ancestrales: Bago 29%, Bugkalot 54% y Kankanaey 22%, por detrás de la familia a las asociaciones o consejos tribales. • Han sufrido violaciones a sus derechos vía invasión de tierras (Bago 9%, Bugkalot 31% y Kankanaey 13%), contaminación (Bago 7%, Bugkalot 18% y Kankanaey 9%); entrada ilegal (Bago 8%, Bugkalot 46% y Kankanaey 12%). • Víctimas de apropiación de tierras: vieron cómo les era quitada principalmente por individuos privados (Bago 50%, Bugkalot 56% y Kankanaey 56%), seguidos por el consejo de ancianos u otros. • Importantes niveles de conocimiento y uso de los servicios y programas gubernamentales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los líderes tribales y las mujeres tienen niveles más altos de conocimientos y percepción sobre los derechos a la tierra y dominios ancestrales. Los jóvenes tienen el nivel más bajo de conocimiento. El derecho a la propiedad para explotar tierras y recursos naturales y a permanecer en los territorios es bien comprendido. No existe o hay un muy escaso conocimiento sobre otros derechos enumerados en la ley sobre los derechos de los pueblos indígenas de Filipinas (IPRA). Apparente confusión de derechos, debido a la falta de conocimiento sobre la diferencia o distinción entre los derechos sobre los dominios y tierras ancestrales. • Efecto positivo de la IPRA sobre los derechos de los pueblos indígenas con relación a los dominios y derechos ancestrales. • Violaciones cometidas compañeros de la misma tribu, otras tribus, compañías mineras privadas. • Reconocimiento de los esfuerzos gubernamentales para dar cumplimiento a los derechos sobre la tierra y dominios ancestrales. • El derecho consuetudinario como la principal fuente para resolver los conflictos que afectan los derechos sobre la tierra y dominios ancestrales.
<ul style="list-style-type: none"> • Ejercicio de la propiedad de la tierra y adquisición del derecho sobre los dominios ancestrales. • Satisfacción regular sobre el cumplimiento de los servicios y programas oficiales (entre 68 y 78%, según el servicio/programa específico). • El 90% consideró útiles las leyes consuetudinarias para resolver conflictos de tierras; 52% de los conflictos de tierras se resolvieron mediante esas leyes. • Las cinco necesidades básicas más importantes: comida, vivienda, sistema de suministro de agua, medios de subsistencia y educación adecuados. 	<p style="text-align: center;">CONSULTAS LOCALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Demanda de una educación pertinente y más profunda sobre derechos humanos y la IPRA. • Necesidad de medios de subsistencia y de organización, sobre todo entre las mujeres. • Desarrollo de agresiones de sectores privados permitida/no controlada por el gobierno y cooptada por algunos líderes tribales. • Falta de prestación de servicios básicos. • Políticas discriminatorias para acceder a los derechos a la educación y otros servicios sociales. • Contaminación de recursos hidráulicos que además son inadecuados. • Paz y orden para garantizar la seguridad personal.

Fuente: Comisión Nacional de Derechos Humanos de Filipinas, Manila, y Metágora (OCDE, 2008).

de los enfoques cuantitativo y cualitativo en la encuesta sobre los derechos de las poblaciones indígenas en Filipinas.

Las experiencias piloto también examinaron nuevas formas de comparar mejor las fuentes de información cuantitativa y cualitativa. Por ejemplo, el trabajo realizado en Sri Lanka permitió crear series de datos codificados, estadísticamente sencillas, a partir de registros de informes narrativos sobre violaciones de derechos humanos. En Palestina, gracias a la colaboración entre investigadores en ciencias sociales, organizaciones de la sociedad civil y el instituto nacional de estadística, se ha logrado integrar, en una base de datos única, información cuantitativa y cualitativa sobre el derecho a la educación.

Protagonismo endógeno y proceso participativo

Para que las evaluaciones y el monitoreo de derechos humanos y gobernabilidad democrática se compartan verdaderamente y puedan tener un resultado eficaz en el diseño de políticas públicas, deben ser procesos genuinamente endógenos, conducidos por instituciones locales reconocidas por su seriedad e independencia, efectuados sobre una base multidisciplinaria, y abiertos a una amplia gama de actores nacionales y locales mediante procesos participativos e inclusivos.

Es un hecho que los indicadores internacionales y la mayoría de las evaluaciones dirigidas por organismos internacionales, instituciones donantes o expertos académicos de países industrializados tienen poco o ningún efecto sobre los procesos internos y las políticas públicas de los países evaluados. Aunque este tipo de indicadores y evaluaciones pueden aportar cierta información a algunos actores nacionales, es muy frecuente que sean pasados por alto o que no sean compartidos por la sociedad en general. A decir verdad, en materia de evaluaciones de derechos humanos el “principio de apropiación nacional” —ese prin-

ciple of ownership tan frecuentemente exhortado por la comunidad de donantes de los países industrializados— no puede materializarse si el papel de los actores nacionales se limita a ser el de receptores pasivos de los resultados obtenidos o si, como sucede muy a menudo, ellos son únicamente llamados a comentar *ad post* esos resultados.

Gracias a su original enfoque ascendente, Metágora logró desarrollar un modelo de evaluación y monitoreo alternativo, inconmensurablemente más legítimo, efectivo y eficaz que el de las evaluaciones externas. En efecto, mediante sus experiencias piloto, el proyecto demostró de manera rotunda que los procesos de evaluación y monitoreo pueden y deben ser conducidos por protagonistas nacionales, y contribuir a reforzar las capacidades nacionales y los mecanismos institucionales de vigilancia de los derechos. Esta es una de las conclusiones principales del proyecto: le corresponde a una comunidad incluyente de actores nacionales tomar la decisión de hacer diagnósticos de derechos y evaluaciones de políticas públicas, formular su razón de ser, organizar el trabajo y conducir los procesos, identificar los temas clave que se medirán y definir los supuestos y las expectativas que deban orientar el diseño de las herramientas de medición, como cuestionarios de encuestas y muestras de encuesta.

Sólo mediante un amplio proceso participativo nacional podrán la medición y el monitoreo de los derechos humanos y de la gobernabilidad democrática ser de interés para la sociedad en general y, de ese modo, producir un conocimiento común —con bases indiscutibles y contenido genuinamente compartido— de los temas en juego. Ésta es la forma en que las organizaciones y expertos nacionales asociados de Metágora han logrado atender en sus países las necesidades nacionales de indicadores y datos confiables sobre derechos humanos y gobernabilidad democrática. El formato de los procesos participativos varió de una experiencia piloto a otra. Se basaron en sólidos mecanismos

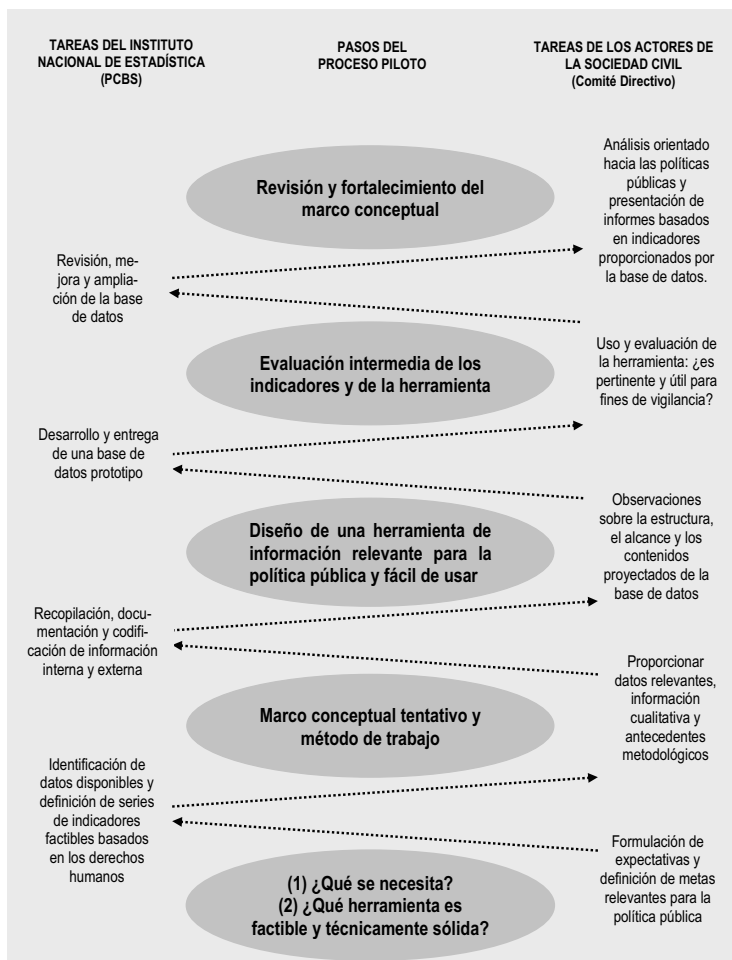
interinstitucionales (como en Filipinas), en comités directivos nacionales que involucran a la sociedad civil y a los protagonistas de las políticas públicas (como en Palestina) o en grupos *ad hoc* de expertos e interesados directos clave (como en México, Perú y Sudáfrica). Incluyeron también talleres abiertos, sesiones de capacitación, debates en grupos focales, y encuentros con víctimas de violaciones, grupos de personas afectadas por los problemas en juego y actores gubernamentales, políticos, económicos y sociales involucrados o directamente interesados en el diseño y la implementación de políticas públicas.

En este contexto es importante recalcar que los procesos de medición y monitoreo participativos no deben limitarse a simples encuentros de reflexión o debate: la dinámica participativa debe ser concebida y conducida como *un auténtico proceso de trabajo, estructurado, organizado y orientado hacia la obtención de resultados y productos concretos*. A este propósito, la Figura 3 presenta un ejemplo interesante de proceso de trabajo participativo: se trata del diseño y desarrollo de un instrumento de monitoreo del derecho a la educación en Palestina, a saber una base de datos dinámica que integra información cuantitativa y cualitativa de diversas fuentes –instituto nacional de estadística, ONG y centros de investigación académicos e independientes– y permite así a los usuarios de generar y combinar indicadores de monitoreo.

En el marco del trabajo participativo realizado por Metágora, más de 300 expertos y actores políticos y sociales participaron en órganos consultivos locales y en los comités nacionales de dirección de las experiencias piloto, y aproximadamente un millar de expertos e interesados directos asistieron a talleres y reuniones consultivas, tanto en los ámbitos nacional como internacional.

Casi todas las experiencias piloto fueron dirigidas por equipos multidisciplinarios locales integrados por militantes y defensores de derechos humanos, protagonistas de las políticas públi-

Figura 3. Desarrollo de indicadores y de una herramienta de monitoreo del derecho a la educación



cas, especialistas de estadística y ciencias sociales, expertos de organismos públicos e interesados directos de la sociedad civil. Los debates en seno a estos equipos multidisciplinares sobre las posibles formas y los instrumentos para medir los derechos humanos no fueron *nunca fáciles*. Cada uno de los participan-

tes tenía contextos, intereses, marcos de referencia y métodos de trabajo diferentes. En la mayoría de los casos, esos equipos tardaron buen tiempo en fijar *un marco conceptual común* y *un método de acción* que les permitiera empezar a trabajar juntos, apoyándose en la complementariedad de sus respectivas especialidades, experiencias y capacidades.

En algunos países, el trabajo participativo realizado en el marco de las experiencias piloto de Metágora tuvo un fuerte efecto transformador. Como escribe el doctor Rómulo Virola, secretario general del Consejo Nacional de Coordinación Estadística de Filipinas:

Ya para finales del año 2000, los representantes filipinos que asistieron a la Conferencia Internacional sobre Estadística, Desarrollo y Derechos Humanos crearon el Grupo Montreux-Manila, en el que se agruparon defensores de derechos humanos, activistas de diversas organizaciones de la sociedad civil, investigadores académicos y estadísticos oficiales. [...] En esa época, mi institución se encontraba reacia a desempeñar cualquier tipo de papel en la medición de los derechos humanos o la gobernabilidad democrática. Sin embargo, esa postura empezó a evolucionar una vez que la iniciativa del Grupo Montreux-Manila empezó a madurar en una forma más institucional, bajo el liderazgo de nuestra Comisión de Derechos Humanos (CHR). En ese contexto empezamos a conversar con instituciones y personas a las que no habíamos conocido hasta entonces: la misma CHR, la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas y varios académicos de alto nivel que trabajaban en los campos de los derechos humanos, la democracia y la gobernabilidad. De ese modo, descubrimos posibles socios altamente calificados y empezamos a explorar con ellos cómo trabajar juntos. Si bien los debates no siempre fueron fáciles, nos percatamos de que nuestra institución tenía mucho que ganar y mucho que aportar a ese proceso de diálogo y de incipiente colaboración. Finalmente decidimos proporcionar un fuerte apoyo técnico al diseño y la implementación de la experiencia piloto de Metágora en nuestro país, dirigida a medir los derechos de los pueblos indígenas. La

experiencia piloto de Metágora fue un éxito no sólo en cuanto a la producción de información valiosa y pertinente, sino también, y quizá principalmente, en cuanto a la influencia que tuvo para transformar y potenciar las relaciones entre los muchos *actores del cambio* comprometidos con este proceso (OCDE, 2008, p. 79).

Este testimonio nos sugiere que, en el enfoque ascendente y en una perspectiva a largo plazo, el proceso participativo detrás de la medición y el monitoreo de derechos humanos podría, de hecho, ser más importante que los mismos resultados.

Valor agregado para las instituciones de derechos humanos y la sociedad civil

El análisis estadístico y los indicadores cuantitativos aportan un significativo valor agregado al trabajo de las instituciones de derechos humanos. Asimismo, los métodos estadísticos pueden contribuir a mejorar sustancialmente la investigación y el trabajo de defensa de los protagonistas de la sociedad civil en los campos de la democracia y los derechos humanos.

Las instituciones de derechos humanos, cuya principal misión es promover y proteger los derechos basándose en estándares y normas internacionales, son las primeras en percatar la falta de información e indicadores confiables. Sin embargo, los responsables y expertos de estas instituciones carecen de conocimientos y capacidades técnicas para poder trabajar seriamente con información cuantitativa —y muchos de ellos tienden a considerar la estadística como un enfoque reduccionista, incapaz de reflejar la complejidad multidimensional de los problemas de derechos humanos.

El trabajo de Metágora en Filipinas, dirigido por la Comisión de Derechos Humanos, ha demostrado que los mecanismos operativos que involucran a diferentes instituciones con los conocimientos técnicos adecuados pueden facilitar la me-

dición de problemas complejos como los derechos de los pueblos indígenas. La lección de este trabajo es que el fuerte liderazgo de las Instituciones de derechos humanos, el compromiso político de las instituciones encargadas de proteger a las poblaciones de referencia, la asistencia técnica y el apoyo en el terreno por parte de los institutos nacionales de estadística, así como la amplia consulta con todos los interesados directos y actores pertinentes, son elementos indispensables para el éxito de este tipo de iniciativa.

Ese trabajo también demostró que se requiere un prolongado proceso de diálogo y aprendizaje mutuo para superar los prejuicios y el desconocimiento que los variados protagonistas tienen sobre los enfoques y competencias de los demás. Los resultados de la encuesta piloto y del análisis cualitativo complementario mostraron que, basándose en el análisis común, los indicadores y las cifras estadísticas pueden de manera eficaz aportar bases sólidas para la emisión de informes de las Instituciones de derechos humanos y para respaldar de manera convincente sus recomendaciones ante los poderes ejecutivo y legislativo, en especial sobre la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales.

En el contexto del proyecto *Cartografía de la violencia política y étnica en Sri Lanka* respaldado por la *Asia Foundation*, el proyecto *Metágora* proporcionó conocimientos y asistencia técnica a la Coalición para la Rendición de Cuentas de Derechos Humanos (HRAC), en la que, como se ha dicho, diferentes ONG sumaron sus esfuerzos para recabar, cotejar, analizar y compartir sistemáticamente datos sobre violaciones de derechos humanos. Esta experiencia se desarrolló para garantizar la sistematización rigurosa de los datos y el control de calidad, y para crear un robusto registro electrónico de violaciones de derechos humanos. Se demostró que métodos bien acreditados para garantizar la recopilación y la codificación homologadas de datos ayudan a reforzar la capacidad de las ONG y a abrir

perspectivas prometedoras para el análisis basado en evidencias pertinente de las violaciones de derechos humanos en gran escala.

La experiencia mostró también que las capacidades de la sociedad civil para dirigir análisis basados en evidencias deben reposar en diferentes habilidades de los distintos protagonistas locales que intervienen en la recopilación, el análisis y la interpretación de los datos sobre derechos humanos. Cabe, sin embargo, señalar que la intervención profesional sostenible de especialistas de estadística e informática locales es indispensable para garantizar el rigor y la perdurabilidad de este tipo de trabajo con bases científicas y técnicas autónomas.

En un contexto diferente, gracias a un amplio proceso participativo, el trabajo de Metágora en Palestina involucró numerosos protagonistas de la sociedad civil, junto con la Oficina Central Palestina de Estadística (PCBS). El resultado de esta experiencia es una innovadora herramienta que proporciona a las ONG, a los centros de investigación y a las autoridades públicas una base común para recabar, codificar y analizar conjuntos de información de distintas fuentes que de otra forma seguirían siendo incompletos, anecdóticos y de poca utilidad para un monitoreo serio de derechos humanos.

Al igual que en Sri Lanka, la experiencia piloto en Palestina confirmó que la capacitación para recabar y sistematizar datos, así como el desarrollo adecuado de habilidades, puede potenciar considerablemente las capacidades de vigilancia y de defensa de las ONG. Gracias a esa capacitación, éstas pueden tener ahora una doble función: ser tanto proveedoras como usuarias de información confiable y útil. Además, el trabajo de Metágora dio un fuerte impulso a una verdadera alianza inter-institucional entre el mundo académico, los centros de investigación independientes, las ONG, los protagonistas de las políticas públicas y el instituto nacional de estadística. Es importante subrayar que la materialización del enfoque ascendente en esta

experiencia fue posible gracias a una *clara distinción de funciones y tareas* de las ONG, del instituto de estadística y de otros órganos gubernamentales.



Presentación de análisis descriptivos de violaciones de derechos humanos registradas por la organización *Home for Human Rights* (simposio anual de *The Asia Foundation*, Colombo, Sri Lanka, diciembre de 2006).

Impacto en políticas públicas

El impacto de *Metágora* en el terreno ha sido tangible. En los diversos contextos nacionales concretos en los que ha operado el proyecto, éste pudo describir con claridad la naturaleza, la magnitud y las características de problemas centrales de gobernabilidad democrática y derechos humanos. Las herramientas de análisis han aclarado el tipo de acciones y medidas que deberían tomarse para mejorar la legislación y las políticas públicas —y estas herramientas se han vuelto poderosas en manos de los defensores de los derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y los actores comprometidos en la formulación o el monitoreo de políticas públicas.

A este respecto, no está por demás citar aquí *in extenso* el testimonio de Emilio Álvarez Icaza [Longoria], presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (México):

¿Por qué un ombudsman como yo me he involucrado en Metágora? Mi primera y espontánea respuesta es: porque este proyecto enriquece mi trabajo como defensor de derechos humanos al ampliar el alcance de mi misión y abrir nuevas perspectivas para mi acción.

¿Cómo sucedió esto? A partir de los 40 000 casos de violaciones de derechos humanos denunciados cada año ante la Comisión de Derechos Humanos de la ciudad de México (Distrito Federal), tenemos unas 8 000 quejas formales y de esas, alrededor de 1 500 son contra las fuerzas de policía. Por lo tanto, desde hace ya mucho tiempo me he dado cuenta que además del seguimiento que pueda darles a todos esos casos individuales de violaciones de derechos humanos, debo hallar las herramientas adecuadas para combatir esas violaciones que constituyen un serio problema estructural.

La encuesta de Metágora sobre los abusos y malos tratos por parte de las fuerzas de policía en el Distrito Federal me proporcionó –y a toda la sociedad mexicana– una descripción de la situación, con base en evidencias, de la magnitud y principales características de este fenómeno. Por vez primera tengo a la mano una herramienta para combatir la cultura generalizada de impunidad e irrespeto a la dignidad humana, que aún prevalece en el comportamiento de las fuerzas de policía de mi ciudad.

“Una vez que se dieron a conocer los resultados de la encuesta de Metágora aplicada en la ciudad de México por Fundar, me puse en contacto con el gobierno del Distrito Federal y con la función legislativa local para estudiar cómo abordar, en términos legislativos y a nivel de las políticas públicas, el problema de los abusos masivos por parte de las fuerzas de policía. Discutir este asunto basándonos en datos sólidos implicó una considerable diferencia en el tipo de diálogo que yo solía tener con funcionarios públicos y autoridades políticas. Normalmente, a los funcionarios y servidores públicos no les gusta en absoluto discutir los pro-

blemas de derechos humanos relacionados con casos individuales de víctimas de abuso policial. La situación cambia cuando uno puede demostrar con pruebas contundentes la naturaleza y magnitud del problema estructural que a uno le gustaría solucionar con ellos. Enfrentados a hechos y cifras, aceptaron intervenir en un diálogo orientado hacia la política pública más positivo y constructivo.

“En la etapa actual de este diálogo que se está llevando a cabo estamos considerando la posibilidad de redactar una ley cuyo objetivo sea controlar los abusos de las fuerzas de policía. Además, estamos tratando de instituir un programa quinquenal de derechos humanos para el Distrito Federal. En este contexto, estamos desarrollando el tipo de indicadores promovidos por Metágora y utilizando los materiales de capacitación de Metágora como una guía y un material que crea puntos de acuerdo para crear sólidas herramientas de vigilancia.

“Lo que Metágora realmente ha venido cambiando en México y en los demás países que participan en el proyecto es que está generando los métodos y herramientas que hacen la diferencia en la lucha contra las violaciones estructurales de derechos humanos, y construyendo puntos de acuerdo para un diálogo orientado hacia la política pública que guíe las medidas y normas que puedan mejorar la relación cotidiana entre la ciudadanía y las autoridades públicas.

“No es casualidad que, con el impulso de Metágora, varias instituciones de derechos humanos de América Latina, África y Asia ya estén diseñando programas y una agenda común para mejorar la calidad del análisis basado en evidencias de los problemas estructurales de derechos humanos”. (OCDE, 2008, p. 6).

Material de capacitación

Metágora documentó los trabajos, los problemas hallados y las lecciones aprendidas para producir un importante conjunto de materiales de capacitación. Ese material –disponible en inglés en Internet– se propone informar a las personas, los grupos y

las instituciones interesados en medir los derechos humanos y la gobernabilidad democrática, y ayudarlos a adaptar y aplicar los métodos probados y los enfoques de trabajo participativo en sus propios contextos nacionales y culturales.

El material de capacitación es el fruto de un trabajo colectivo realizado por el conjunto de la comunidad Metágora, bajo la dirección de Jana Asher y Claire Naval. Abarca un extenso surtido de técnicas para recopilar datos, dando prioridad especial a los métodos de medición. Destacan la función y el valor de los datos y los indicadores en la medición de los derechos humanos y la gobernabilidad democrática. Esos datos e indicadores pueden provenir de dos diferentes procedimientos: datos preexistentes o recopilación de nuevos datos; por consiguiente, el *material de capacitación* informa sobre los diversos pasos y los factores inherentes a ambos procedimientos. Entre los temas abordados están cómo empezar, cómo dirigirse y cómo generar un cuestionario. El *Material* presenta pues con claridad las posibilidades de aplicación de métodos estadísticos para evaluar problemas relacionados con los derechos humanos y la gobernabilidad democrática, destacando algunas de las dificultades relacionadas con el uso de datos e indicadores en esos complejos y delicados campos. La información y los ejemplos concretos proporcionados en ese material pueden ser de gran utilidad para identificar las prácticas adecuadas.

El *material de capacitación* también se propone informar y orientar a una gran variedad de actores involucrados en la defensa de derechos y la formulación de políticas públicas acerca de los enfoques, las condiciones y los métodos para medir los derechos humanos y la gobernabilidad democrática. Por consiguiente, el vocabulario técnico usado en la elaboración de esos materiales se ha adaptado para acoplarse a los diferentes niveles de conocimiento y de necesidades de esa amplia gama de usuarios de datos e indicadores, incluyendo a quienes desconocen totalmente los métodos estadísticos y las matemáticas. La

información se presenta con diferentes niveles de detalle y se han creado diversos puntos de entrada. Así, en función del conocimiento particular o del interés de un individuo en un tema específico, es posible, para temas seleccionados, elegir el nivel de profundidad en el que se desee incursionar. Gracias a ello el *material de capacitación* permite:

- *A los actores involucrados en la formulación de políticas públicas y de la toma de decisiones:* entender cómo los métodos cuantitativos y cualitativos adecuados de análisis y recopilación de datos pueden aportar información útil a su labor;
- *a los protagonistas de la sociedad civil, las instituciones de derechos humanos y otros posibles usuarios de datos:* entender las funciones complementarias de la información cuantitativa y cualitativa en su trabajo, y cómo crear proyectos estadísticamente rigurosos para la recopilación y el análisis de datos sobre derechos humanos y políticas públicas;
- *a los profesionales que trabajan con datos:* entender los cuadros normativos y los procesos propios de la gobernabilidad democrática y del monitoreo de derechos humanos, así como las necesidades específicas de información de los responsables de la formulación de políticas, y también captar las dificultades concretas inherentes a la realización de proyectos como Metágora.

Por lo tanto, el *material de capacitación* facilita la creación de un terreno común de entendimiento. Incluye *directrices para aportar información a las políticas públicas mediante datos*, definiciones en forma de una *enciclopedia terminológica*, *el estudio de un caso práctico*, y una colección de documentos y herramientas del proyecto Metágora que pueden usarse como ejemplos para proyectos futuros. Esos documentos incluyen instrucciones para entrevistadores, análisis de muestras e informes narra-

tivos y técnicos seleccionados a partir de las experiencias piloto de Metágora.

La estructura y el contenido de los *materiales de capacitación* se sometieron a un exhaustivo proceso de revisión por especialistas internacionales, que incluyó no sólo a los asociados de Metágora sino también a eruditos externos, entre ellos especialistas de alto nivel en estadística, ciencias sociales, políticas públicas, así como defensores de los derechos humanos. Al igual que con los demás elementos de su legado a la comunidad internacional, la comunidad Metágora espera que estos esfuerzos de rigor y claridad pedagógica puedan llevar a estimular y orientar otros proyectos e iniciativas dedicados a medir los derechos humanos y la gobernabilidad democrática.

Conclusión

El monitoreo participativo de derechos humanos no puede ser una operación espontánea o improvisada. Para ser eficaz, debe ser organizado, estructurado, facilitado y conducido por una institución sólida y eficiente, reconocida por su independencia, seriedad, autoridad moral o capacidad consensual.

Para lograr ser eficaz, el monitoreo de derechos humanos requiere la intervención de especialistas cuyas destrezas profesionales sean reconocidas y respetadas por el conjunto de los actores en fases clave como el análisis cuantitativo de los fenómenos estructurales de violación de derechos. El respeto de la integridad profesional de estas intervenciones *técnicas* es fundamental: sin ese respeto el monitoreo quedará manco de rigor, precisión, credibilidad –y no tendrá entonces ningún impacto en el diseño o la evaluación de políticas públicas.

Para ser genuinamente *participativo*, el monitoreo de derechos humanos debe ser *incluyente* –pero este adjetivo debe entenderse no como alusión a una forma de adhesión entusias-

ta y automática en base a simpatías alegremente compartidas–, sino como un requerimiento de esfuerzo común de apertura, de reconocimiento de las diferencias legítimas de cada uno de los participantes, de búsqueda de consenso y de aprendizaje mutuo. Cabe decir: se trata de un camino largo y arduo, porque de lo que se trata aquí es de lograr que las diferentes culturas en juego –académicas, profesionales, institucionales, de militancia política o compromiso social– no sean ya barreras entre los individuos o las instituciones comprometidos en la vigilancia de los derechos humanos, sino destrezas convergentes en un objetivo común y en un proyecto concreto. Eso requiere tiempo, seriedad, empeño, capacidad de escucha, buena organización, disciplina de trabajo colectivo y unas dosis enormes de humildad intelectual y buena voluntad.

Bibliografía

- Asher, J., D. Banks y F. J. Scheuren (eds.), *Statistical Methods for Human Rights*, Springer, Nueva York, 2008 (incluye abundantes bibliografías).
- Bivings, N. D. (ed.), *Human Rights Papers: Social Statistics Proceedings and Joint Statistical Meetings, 1984 to 2001*, Social Statistics of the American Statistical Association, University of Chicago, 2002.
- Carr Centre for Human Rights Policy, *Measurement & Human Rights: Tracking Progress, Assessing Impact*, Project Report, Carr Centre, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, 2005.
- Claude, R. P. y T. B. Jabine (eds.), *Human Rights and Statistics: Getting the Record Straight*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 1992.

IAOS, Conferencia Internacional sobre Estadística, Desarrollo y Derechos Humanos, ponencias disponibles en: <www.iaos2000.admin.ch/>, 2000.

Metágora, *Training Materials on Measuring Human Rights and Democratic Governance* (establecidos bajo la dirección de J. Asher y C. Naval), disponibles en: <<http://www.metagora.org.training/>>, 2007.

Naval, C. y J. Salgado, *Irregularidades, abusos de poder y malos tratos en el Distrito Federal: La relación de los agentes policiales y del Ministerio Público con la población*, Fundar, Centro de análisis e investigación, México, 2006 (disponible en <www.fundar.org.mx>).

OCDE, *Measuring Human Rights and Democratic Governance. Experiences and Lessons from Metagora*, número especial de *OECD Journal on Development*, vol. 9, núm. 2, París, 2008 (incluye una abundante bibliografía).

Spirer H. y L. Spierer, *Data Analysis for Monitoring Human Rights*, AAAS y Huridocs, Washington y Versoix, 1993.

Spirer H. y L. Spierer, *Intermediate Data Analysis for Human Rights: A Handbook*, Columbia University, Nueva York, 2001.

Comentario

*Emilio Álvarez Icaza Longoria**

Como se constató en la interesante exposición de Raúl Suárez, la gran discusión en torno al monitoreo de los derechos humanos tuvo un viraje muy importante. El debate de trascendencia pasó de los casos a las causas. Ello implicó dos cosas. Primero, no dar por concluidos los informes que permiten ver el rostro de la víctima, sino evolucionar para reconocer que las violaciones de derechos humanos tienen que ver con las fallas sistémicas en la administración pública.

El debate internacional es amplio: ¿qué medimos y cómo lo hacemos? El proyecto en México mencionado comenzó sobre la discusión de cómo se mide el fenómeno de la tortura. Tenemos compromisos internacionales firmados, leyes en los ámbitos nacional y local, pero hasta ahora, a pesar de su práctica común, no tenemos una sola sentencia en el país por tortura. La legislación interamericana no coincide con la mexicana, la cual tampoco es coincidente con las leyes locales. Los jueces, por ejemplo, señalan que no hay delito de tortura, sino “lesiones” o “abuso de autoridad”. Así pues, al no encontrar elementos comunes, se recurrió al estudio que hizo Fundar sobre abuso policiaco.

El segundo eje fue propiciar el diálogo entre expertos, especialistas en estadística, en ciencias sociales y defensores y defensoras de derechos humanos, activistas y víctimas.

* Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal hasta septiembre de 2009.

Eso llevó a un tercer proceso que fue el diseño y la instauración de los indicadores. Lo medular en el caso del monitoreo ha sido transitar de la casuística a la estadística, no obstante, el cómo supervisar correctamente continúa siendo la gran interrogante. Se mantiene el debate sobre cómo medir derechos humanos. Los indicadores son un tema relativamente nuevo en el ámbito de los derechos humanos.

Hasta ahora, los informes de las comisiones de derechos humanos, de toda naturaleza, han sido básicamente de gestión y no de la situación. La unidad de análisis no es la víctima sino la queja. Lo importante para estas prácticas son ¿cuántos expedientes se abrieron? o bien ¿cuántas quejas se registraron? Véase incluso la forma en que proceden organismos internacionales como Amnistía Internacional que, a partir de cuatro a seis casos paradigmáticos, desprenden todo el informe de un país.

Es preciso establecer que en los informes de las comisiones de derechos humanos se pueda conocer cuál es el estado que éstos guardan. Y justamente para eso sirven los indicadores, para saber si estamos mejor o peor. Como se ha planteado, la discusión mundial sobre estos indicadores continúa en debate, pero no debe perderse el rumbo sobre que lo importante es cómo conocer el avance o retroceso de la humanidad en materia de derechos humanos.

La discusión mundial es amplia y profunda. Por “escurrimiento” este debate está llegando tarde al ámbito de los derechos humanos y de las políticas públicas. Podría afirmarse que en México se está llegando tarde a la discusión en torno al estado que guardan los derechos humanos y aquellos modelos de políticas públicas, con sus enfoques transversales, para atender los problemas estructurales.

En lo que respecta a la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, se ha estado aplicando el llamado *enfoque ascendente* con la complejidad que ya se ha descrito en la conferencia. Como ya lo explicó nuestro invitado, el estudio sobre

abuso policial fue de una utilidad extraordinaria en tanto que condujo a la creación de una ley sobre el uso de la fuerza de la policía en el Distrito Federal, que incorpora elementos de derechos humanos ya contenidos en los compromisos firmados por México en diversos foros internacionales. Se puede sostener que los logros fueron más allá de la simple legislación pues se ha registrado una baja en el número de las denuncias sobre abusos de la Policía Judicial, luego de un intenso proceso de capacitación y diálogo con sus elementos. Y esto ilustra muy bien los logros que es posible alcanzar con una metodología adecuada, puesto que hasta una experiencia local puede tener impactos de carácter global.

Ahora bien, hay otro ejemplo muy claro en los servidores públicos del gobierno, quienes tomaban en cuenta, para estructurar sus planes de gobierno, los compromisos de las plataformas del partido, los compromisos electorales y, desde luego, la normatividad de la administración pública, pero no iban más allá. Ahora, cuando menos, en el gobierno capitalino se está obligando a considerar el enfoque de derechos humanos en esta construcción de planes y programas.

Probablemente en el futuro veamos una ley del Programa de Derechos Humanos para el Distrito Federal, en donde se registre la participación de los poderes Ejecutivo, el Legislativo y Judicial, así como otras instituciones, entidades e incluso organizaciones civiles. Esta ley, desde luego, incluiría la participación social y civil y el seguimiento o monitoreo, como componentes esenciales de lo que habrá de ser una política de Estado en materia de derechos humanos, cuyo primer paso es la institucionalización.

Esta es la condición para que tengamos también programas de Estado. Es un proyecto ambicioso pero necesario. Por eso es preciso tener una *agenda* de la ciudad de México, con un diálogo de actores sobre ésta y generar una discusión sobre qué proyectos y qué grupos de población van dirigidos, qué obstácu-

los estamos enfrentando, y tener servidores públicos concientes y preparados en los temas de derechos humanos, para que sepan que son los primeros responsables en la materia. Con todo ello, es seguro que el proceso se va a fortalecer.

PANEL 4
EXPERIENCIAS DE MECANISMOS DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁMBITO DE LOS DERECHOS
HUMANOS Y DE LA EQUIDAD DE GÉNERO

Las políticas públicas son lo que se hace, no lo que se dice

*Ramón Muñoz Castro**

Los paradigmas

Una buena mayoría de autores que se han ocupado del análisis de las políticas públicas y su implementación insisten en afirmar que es a partir del agotamiento del estado moderno y de las narraciones políticas como el marxismo y el liberalismo clásicos que se ha despertado el interés en el tema de la elaboración, evaluación e implementación de las políticas públicas.¹ Lo que sin duda es más dramático en el caso de las políticas en derechos humanos. Ésta es una constatación que nos ha llevado poco a poco a dirigir nuestra mirada “al trabajo concreto de y en los entes gubernamentales y sobre las relaciones con su entorno”.²

La pregunta de quién gobierna y cómo, es sustituida por cómo y quién elabora e implementa una política pública.³

* Director de la Red Internacional de los Derechos Humanos.

¹ André Noël Roth Deubel, *Cómo elaborar políticas públicas, quién decide, cómo realizarlas, quién gana o pierde*, Colombia, Ediciones Aurora, 2002, p. 9.

² *Ibid.*, p. 9.

³ *Ibid.*, p. 14.

Hemos aprendido de la experiencia, que la institucionalización del tema de los derechos humanos no garantiza su implementación como política del gobierno o del Estado. Sabemos que en muchos países, a pesar de haberse realizado un gran esfuerzo para incorporar las normas internacionales a la estructura legal y constitucional, las normas no se cumplen o no son aplicadas de la mejor manera posible, bien sea por problemas estructurales o por falta de voluntad.

El aparato estatal no ha sido capaz de penetrar todos los espacios sociales. Tiene que enfrentar numerosas resistencias constituidas en otros centros de poder. Si nos referimos a los criterios weberianos de definición del estado parece que países como Perú, Colombia, México y Brasil no lo cumplen.⁴

Ni el monopolio de la violencia legítima ni el monopolio del control territorial son realidad.

Una corriente de estudiosos de las ciencias políticas y del tema de los derechos humanos y las políticas públicas, insisten que en el análisis y la discusión sobre la implementación de políticas en derechos humanos debemos colocar como elemento central el de los “paradigmas” imperantes, que son defendidos por los actores políticos o grupos de presión determinantes que tienen la capacidad de influir en la adopción de nuevas políticas. Por una parte, están los que se oponen y tratan de retardar su adopción; por otra, los grupos de presión o coaliciones, normalmente provenientes de la sociedad civil organizada, que desean el triunfo de un nuevo paradigma que busca colocar en el centro de las prioridades del Estado y del gobierno los derechos humanos, su aplicación y goce efectivo. Alcanzar la meta de implementación y evaluación continua de un plan de acción en derechos humanos, local o federal, sería, de conformidad con estas teorías (*Advocacy Coalitions*), el triunfo del nuevo paradigma, el cual parte de la convicción de que los derechos

⁴ *Ibid.*, pp. 22-23.

humanos y su aplicación efectiva nos deben conducir como personas y como grupo social a obtener un estado de mayor emancipación frente a los poderes tradicionales. El primer grupo o coalición defenderá el paradigma apoyado en la “razón de Estado” y el segundo el de “la razón humana”.⁵

La evaluación y la implementación como actividades políticas democratizadoras

Se me ha pedido abordar el tema de las experiencias de la evaluación en políticas públicas en derechos humanos. Partiré de la siguiente premisa: evaluar, es para el gobernante, desarrollar la actividad de implementar la política enunciada y aceptar ser evaluado, en razón de que, en la actualidad, el ciudadano reclama su derecho a estar informado y bien informado, sobre las acciones del Estado, pues las políticas adoptadas lo afectan de manera particular. Finalmente, las políticas públicas son humanas, no se implementan para los expertos, por lo tanto deberían realizarse con los ciudadanos. La evaluación de la política es un acto de respeto hacia los ciudadanos.

La evaluación se debe considerar como una actividad política y generadora de democracia, una actividad que debería ampliar la participación ciudadana, en la cual se toman en cuenta los diferentes actores y los beneficiarios. Esta es la corriente de la llamada evaluación emancipada que es cada vez mas aceptada en las democracias occidentales.

En la actualidad, la evaluación se considera como una actividad indispensable para determinar el buen gobierno y la gobernabilidad. Es una actividad que se desarrolla en medio del diálogo político y la deliberación, por lo que ni los evaluados (el gobernante), ni los evaluadores (los actores involucrados en el proceso de evaluación), ni el público en general (los desti-

⁵ *Ibid.*, p. 36.

natarios de la política) actúan con neutralidad frente a la actividad de implementación y evaluación de políticas públicas en derechos humanos.

No deberíamos olvidar que la evaluación se efectúa también por parte del ciudadano de manera intuitiva y constante y que de esta forma los empresarios políticos o mediadores de la política, habiéndola colocado en la agenda política de un gobierno, se ven presionados por los cambios electorales y, en algunos casos, por la posibilidad de reelección y esto podría afectar el proceso de evaluación e implementación.

Conforme a lo anterior las coaliciones involucradas en el proceso de elaboración de los planes de acción, de su implementación y evaluación, deben prepararse igualmente frente a estos cambios electorales para observar las ventanas de oportunidad que se abren, de manera que se elaboren estrategias para ejercer las presiones y acciones necesarias que contribuyan a garantizar la perennidad de la política. Los cambios en las políticas deberían entonces ser observados por ellos, como un tren a cuyos horarios hay que estar atentos para subir en el momento oportuno. Hay que saber utilizar y generar las oportunidades políticas en medio de las luchas que permitan la inscripción de los temas en las agendas políticas de los gobiernos de turno.

Por otra parte, hay que tener presente que en el proceso de implementación y evaluación de una política se da la competencia entre redes y coaliciones que desean imponer su imaginario, su paradigma, por lo que existirá el riesgo de que grupos o coaliciones intenten capturar la política a su favor para controlarla y adaptarla a sus propios intereses.

Las políticas públicas constituyen una dimensión de la actividad política en la sociedad. Hacer una política pública es hacer también política (en el sentido de *politics*), pero por otros medios.⁶ Las políticas públicas son un elemento de participa-

⁶ André Noël Roth Deubel, *op. cit.*, p. 54.

ción política que interactúa con las formas tradicionales de participación política como el voto o la militancia y además puede complementarlas.⁷

Citando a Nöel Roth podemos decir que la implementación es la etapa fundamental por que es allí donde la política se transforma en hechos concretos, en realidad palpable. Es un espacio lleno de dificultades y de decisiones que afectan concretamente al ciudadano.⁸ Parfraseando a Clausewitz diríamos que es la continuación de la lucha con otros medios y en escenarios diferentes. Consiste casi siempre en la reformulación parcial de los objetivos de la política o, en el mejor de los casos, en una adaptación de tales objetivos a las posibilidades reales del “terreno” o del contexto.⁹

Por lo anterior sería reductor pensar que los actos de evaluación e implementación de una política diseñada, decidida y llevada a cabo, por hombres y mujeres, seres humanos que se ven afectados positiva o negativamente por ésta, son actos simplemente técnicos o administrativos.¹⁰

Concluida la fase de elaboración del diagnóstico y del plan de acción (programa), tenemos una política en Estado embrionario; por decirlo de otra manera es el periodo de *la infancia* de la política y es en el proceso de evaluación concomitante con la implementación que se inicia la fase de acompañamiento de la política, para obtener el paso a la *adolescencia* y la *madurez* de la misma. Es allí, para usar una imagen, que se le ponen nervios, sangre y músculos al esqueleto para darle vida. Algunos investigadores consideran a las políticas públicas como una serie de experimentaciones sociales cuyos efectos no son nunca completamente asegurados, garantizados, ordenados y previsi-

⁷ *Ibid.*, p. 55.

⁸ *Ibid.*, p. 79.

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Ibid.*, p. 80.

bles. Son piezas del rompecabezas del paradigma que se intenta armar mediante experimentos.¹¹

Aceptamos casi de manera general, que las políticas en derechos humanos se deben realizar con procesos abiertos y participativos e incluyentes de la sociedad civil, pues como lo dice Noël Roth, “aunque parezca excesivo hay que reconocer que fundamentalmente el Estado aunque no lo admita ya no sabe. Y nosotros sabemos que no sabe. Esto implica de nuestra parte una mayor responsabilidad y participación frente al devenir de nuestras sociedades: lo público ya no es el monopolio del Estado”.¹²

Las instancias de evaluación continuas, pluralistas y endoformativas

En este tipo de evaluaciones partimos de la base que los evaluadores no pueden ser solo un grupo de expertos y además externos al programa, y que los criterios de evaluación de una política en derechos humanos se verán afectados desde un inicio, en función de la posición que ocupan los evaluadores del programa específico. Los criterios de evaluación estarán también influidos por el proceso mismo de construcción y formulación de la política, es decir, por sus antecedentes y el contexto en particular.

Los evaluadores trabajarán fundamentalmente para facilitar la negociación entre los distintos puntos de vista (paradigmas imperantes) y facilitar la toma de decisiones para la solución de los problemas de la acción pública. Los evaluadores asumen la posición de verdaderos mediadores entre los administradores y los beneficiarios.

¹¹ *Ibid.*, p 71.

¹² *Ibid.*, p. 72.

El trabajo del grupo de evaluación (comités) se referiría en general a:¹³

- Construir un sistema de recolección y tratamiento de información económica, social y operativa para lo cual necesitarán la colaboración de los entes administrativos involucrados y la definición previa de las fuentes de información y el manejo de la misma. Sin información fiable y comprobable no tendremos evaluación creíble.
- Mostrar con claridad cuáles son las coacciones y las dificultades encontradas (técnicas, económicas, culturales, políticas) que se encuentren o surjan en el contexto y entorno del programa.
- Diseñar y proponer nuevos instrumentos y mecanismos de ajuste, de manera que éstos sean reconocidos y aceptados por los actores y den una solución al problema en cuestión.
- Clarificar la naturaleza de los problemas que puedan dar origen a las reacciones contrarias al programa.
- El aprendizaje de un lenguaje común y de conceptos compartidos por aculturación recíproca de los actores protagonistas, es decir, la construcción progresiva y continua de un *referente compartido*.
- El arbitraje entre concepciones diferentes.

Las instancias de evaluación tienen igualmente una función normativa y reguladora que se concreta recomendando a los implementadores las medidas requeridas para lograr el avance del programa y los ajustes necesarios al mismo. La función de la instancia de evaluación debería, por lo tanto, ser entendida por los órganos implementadores no como un contrapoder si no como un instrumento para la ayuda en la toma de decisiones.

¹³ Adaptación libre de Ramón Muñoz, sobre el texto de Noël Roth, *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*, op. cit., pp. 166 y 167.

Los evaluadores deben estar dispuestos a dialogar de buena fe, reflexionar colectivamente y renunciar a la tentación de imponer criterios o ideas de manera dogmática e intransigente, sin renunciar a los principios que estando definidos como rectores del programa, coincidirán con la doctrina de los derechos humanos.

En la evaluación, paralela a la implementación, el elemento de la *legitimidad de los evaluadores* y de la evaluación misma cobra más importancia que la realización de objetivos concretos del programa; es un proceso de diálogo continuo y repetitivo. Por lo anterior, es condición indispensable de la evaluación que pueda hacerse pública y ser publicable. Sin este elemento de transparencia la evaluación será interpretada como un acto de arbitrariedad que difícilmente será aceptado por los beneficiarios de la política y por los actores.

Quien solicita la evaluación (el Estado, el gobierno) y la instancia de evaluación (el comité) deben estar sometidos desde un principio voluntariamente a unas reglas deontológicas para su realización, para lo que se podría acudir a los diferentes textos definidos por asociaciones o sociedades de evaluación de políticas públicas referenciadas en textos sobre el tema, por ejemplo, las de la Sociedad Francesa de Políticas Públicas adoptadas por su Asamblea General el 28 de octubre de 2003, que enumero a continuación: pluralidad, distanciamiento, competencia, respeto de las personas, transparencia, oportunidad, responsabilidad.

Concluiré insistiendo en que no basta con proclamar los derechos, necesitamos políticas públicas, planes de acción, verdaderos programas que cuenten con los recursos necesarios, económicos, administrativos y humanos suficientes para concretarlos y funcionarios que crean en las políticas y se adhieran al conjunto de creencias.

Bibliografía

- Maurice Baslé, *Economie, Conseil et Gestion Publique. Suivi et Evaluation des Politiques Publiques et de Programmes*, París, Editorial Económica, 2008, 180 pp.
- Andre-Noël Roth Deubel, *Discurso sin compromiso, la política de derechos humanos en Colombia*, Bogotá, Editorial Aurora, 2006, 214 pp.
- Andre-Noël Roth Deubel, *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación, cómo elaborar políticas publicas, quién decide, cómo realizarlas, quién gana o pierde*, Bogotá, editorial Aurora, 232 pp.
- B. Chevassus-au-Louis, *L'analyse des risques*, París, Ediciones Cemagref, 2007, 95 pp.

Experiencias de mecanismos de evaluación y seguimiento de políticas públicas en el ámbito de los derechos humanos y de la equidad de género

*Margarita Navarrete**

1. Antecedentes

La experiencia de las organizaciones de derechos humanos en el Cono Sur respecto de la evaluación y seguimiento de políticas públicas en el ámbito de los derechos humanos y de la equidad de género se inscribe en el cambio de rol que han desarrollado éstas en las últimas décadas.

En efecto, estas organizaciones nacen y se consolidan en el marco de situaciones de denuncias sobre violaciones a los derechos civiles y políticos, básicamente del terrorismo de Estado. Su lógica de actuación era la de resistencia frente al avance autoritario y la denuncia de los atropellos a la dignidad humana. Para ello procuraron la utilización de los mecanismos intergubernamentales de los órganos de protección, en el marco de procesos que fueron exigiendo una sofisticación cada vez mayor.

El fuerte de las organizaciones en la región en la lucha contra el autoritarismo era la documentación y denuncia basadas en la recepción de casos individuales de violaciones a derechos civiles y políticos, especialmente la libertad, la vida y la integridad física traducidas en prácticas de tortura, ejecuciones ex-

* Directora ejecutiva del Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercado Común del Sur (Mercosur).

trajudiciales, secuestros y más adelante la tipicidad de la desaparición forzada.

La consolidación de la *transición democrática* luego de la caída o repliegue de las dictaduras cívico-militares, significó importantes cambios normativos e institucionales en la incorporación de tratados de derechos humanos. Se avanza en la reafirmación de la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos (Declaración y Programa de Acción de Viena, 1993). Similar conclusión podría extraerse en la región centroamericana luego de los procesos de paz y finalización de la guerra interna.

2. De la denuncia a la visión de política pública

El concepto de *políticas públicas en derechos humanos* no es expresado con toda su fuerza todavía, pues pasar de la denuncia a una visión de política pública significa asumir el concepto de que la consecución de un desarrollo armónico en equidad debe enmarcarse en una acción intersectorial coordinada, intencionalmente orientada a la interrelación entre todos los derechos.

En los años noventa, la acción de las organizaciones de derechos humanos se enmarcó en el proceso de expansión del modelo neoliberal y en la teoría del derrame del crecimiento económico. La relación del Estado con la sociedad civil se basaba en la transferencia de áreas de gestión directa, pero sin una perspectiva de promoción de derechos, sino actuando de manera focalizada.

Allí, las organizaciones de derechos humanos comenzaron el monitoreo de la situación de los derechos humanos incorporando en sus prácticas la realización de informes, alcanzando gran prestigio por la profesionalización con que estaban presentados. Con grandes dificultades para su realización, la mayor presión sobre el estado significaba la petición de un mayor ac-

ceso a la información, buscando formas alternativas y creativas de producción de información, vinculadas a organizaciones de usuarios, asociaciones gremiales, movimientos de base.

Asimismo, esta etapa está caracterizada por una estrategia de denuncia de políticas públicas ya no de selectividad política como en los regímenes autoritarios, sino de selectividad social, étnica, de género, es decir, de inequidad.

3. Consolidación del abordaje de políticas públicas

Con la consolidación y el avance en los sistemas de monitoreo y presentación de informes ante los órganos de protección de derechos humanos de las Naciones Unidas, se van construyendo modelos de indicadores. El concepto de *desarrollo humano* y su medición, a partir del informe mundial del PNUC de 2002 pone sobre el tapete la consideración de la interdependencia de los derechos y la reflexión avanzada de las agencias de la Naciones Unidas acerca de la pobreza y los derechos humanos y su relación intrínseca en la discusión teórica de cómo asegurar estándares mínimos de dignidad,¹ marcan una inflexión que se traduce en la Declaración del Milenio y la consecución de objetivos para 2015.

La convicción de que la educación es un derecho humano fundamental pero, al mismo tiempo, una clave para el desarrollo de un país ha llevado a la proliferación de datos y mediciones censales y estadísticas, algunas de escala global como el informe PISA, que son percibidos como elementos fundamentales al momento de la definición de planes y programas. Asimismo, el trabajo pionero del Comité de la Convención Internacional de los Derechos del Niño a la luz de la doctrina de la protección

¹ OACDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual*. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004.

integral, el conjunto de procedimientos convencionales y no convencionales de supervisión y el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos coadyuvan a la promoción de políticas públicas que aborden los complejos problemas que presentan las situaciones endémicas de derechos humanos y su vínculo intrínseco con prácticas culturales milenarias.

Por otra parte, los estados que tienen gobiernos que se auto definen como progresistas, van incorporando a su discurso público componentes de derechos humanos –al menos desde el punto de vista retórico– más compatibles con una visión integral de la plena vigencia de la defensa de la dignidad del ser humano. En este sentido, la identificación de espacios de generación de políticas públicas que permitan avanzar en su consolidación y ejercicio es una línea que hace a los estados más abiertos a su desarrollo.

4. Las políticas públicas como políticas de Estado

La acción de los estados, los organismos intergubernamentales, la academia y la sociedad civil encuentran en la discusión y análisis de las políticas públicas un espacio de encuentro, diálogo y articulación para la promoción de derechos básicos de las personas.

Lograr que las políticas públicas correspondan a políticas de Estado es el gran desafío de la actualidad. Es decir, superar la visión de lo público inscrito dentro de los límites del sistema político-administrativo formal para integrar la acción del conjunto de individuos, organizaciones intermedias, fortaleciendo el entramado de las redes actuantes para la promoción y garantía de los derechos de las personas. Esto implica suponer que en la construcción del Estado social de derecho se deben asegurar estándares mínimos de dignidad para las personas más vulnerables.

Para las organizaciones no gubernamentales que tienen el papel específico de ser la voz de muchos que por razones sociales, étnicas o de género, no están en condiciones de hablar, el desafío es enorme. Un abordaje en sentido de política pública significa comprender la complejidad del tema en forma sustantiva: cómo realizar el seguimiento y la interacción no con la mayoría sino con todas las políticas, teniendo presente la sofisticación de los métodos de medición y la prospectiva de sus impactos tanto a corto, mediano y largo plazo.

En este panorama, las organizaciones de derechos humanos paradójicamente se debilitan, ya que sus cuadros pasan a ser solicitados por los gobiernos en la aplicación de nuevos modelos y estrategias. A la vez, la sofisticación del monitoreo requiere no solamente de mecanismos internos precisos cuantitativamente, sino también de mecanismos cualitativos. La información estadística es relevante y necesaria, pero también precisa una interacción necesaria entre el Estado y la sociedad civil de manera contextualizada, para conocer expectativas, demandas, problemas de acceso.

Se considera necesaria una sociedad civil activa, sólida, formada e informada para construir políticas públicas que permitan el avance hacia un estado de derecho garante de la plena vigencia de los derechos humanos. Sin embargo, no se brindan las mínimas condiciones para fortalecer a esa misma sociedad civil a la que se exige profesionalidad y seriedad.

5. Experiencias en la región; acción del Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur (OPPDHM)

El OPPDHM se creó con la misión de realizar una acción de incidencia y monitoreo en el proceso de integración regional del Mercado Común del Sur. El Mercosur se creó el 26 de marzo

de 1991 con el objetivo de convertirse en una unión aduanera a través de una política común de desgravación arancelaria. Este objetivo meramente comercial fue cambiando progresivamente, incorporando otras dimensiones, de manera que se realizaron sucesivas reformas institucionales tratando de incorporar la participación de los actores sociales implicados.

El OPPDHM fue creado en julio de 2004 por un conjunto de organizaciones de derechos humanos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, con el propósito de incidir en el proceso de integración regional para que incorporase la perspectiva de los derechos humanos de las personas –destinatarias últimas de las políticas comerciales–, procurando la superación de las asimetrías regionales y locales. Para ello, se realizó una propuesta de monitoreo de indicadores desde los DESC y se procuró avanzar en la determinación de una agenda y de los lugares institucionales con los cuales interactuar. De hecho, el Mercosur en su estructura tiene cada vez mayor cantidad de temas y lugares institucionales que se entrecruzan con la perspectiva de derechos humanos en temas como educación, salud, seguridad transfronteriza, armas, tráfico, trata de personas, migración intrarregional, trabajo, seguridad social, derechos del consumidor, impacto ambiental, poblaciones vulnerables a la implantación de emprendimientos comerciales y productivos, respeto a la diversidad cultural, políticas de género, etcétera.

En 2005 se realizó la I Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados (RAADDHH), con el propósito de articular políticas de derechos humanos, así como por medio de la cooperación regional avanzar en la incorporación de estándares comunes en el reconocimiento y la protección de los derechos. En ese espacio la sociedad civil podía participar de manera muy restringida. Pero la estructura de las reuniones fue cambiando para incorporar la participación de las organizaciones de la sociedad civil, de manera tal que se crearon diez grupos temáticos que

tienen una función de asesoría técnica respecto a las RAADH, ya que se reúnen previamente, preparando los acuerdos y los temas de discusión.

En ese marco regional se han presentado experiencias de las organizaciones participantes, con las cuales el OPPDHM articula acciones, procurando la creación de sinergias. Por ejemplo, hemos apoyado a delegadas y delegados de organizaciones para participar activamente en las discusiones sobre articulación de políticas en las cuales organizaciones de la sociedad civil son protagonistas, tales como: designación de mecanismos de prevención de la tortura en aplicación del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura (experiencia de Paraguay), actividades informativas y de capacitación respecto a la prevención de la violencia y el desarme (experiencia de Thémis, San Pablo), articulación en políticas de infancia y adolescencia (CELS), experiencias de educación en derechos humanos y monitoreo de la política exterior (Conectas, San Pablo).

El OPPDHM procura articular con otras redes como la Iniciativa Mercosur de la Plataforma Interamericana para la Democracia y el Desarrollo, la Coordinadora de Centrales Sindicales del Mercosur, el Programa Mercosur Social y Solidario. Tenemos una fuerte expectativa en una experiencia de fortalecimiento de la ciudadanía con la Comisión de Derechos Humanos de la Red Mercociudades que tiene su sede en el municipio de Morón, en Buenos Aires, Argentina. Se necesita una opinión pública interesada, informada, que pueda criticar lo que ocurren en lo que implica la profundización de la vida democrática.

En algunos países de la región no existen todavía instituciones nacionales de derechos humanos (ombudsman) tal el caso de Brasil y aunque Uruguay aprobó en diciembre de 2008 una ley que crea la Institución Nacional de Derechos Humanos, no se avanzará en su instrumentación hasta el 2010 por impedimentos legales de creación de cargos en año electoral. Se trata de una institución pluripersonal (cinco personas) con el más

amplio cometido respecto a la promoción y defensa de los derechos humanos de los habitantes, conforme a los Principios de París. Esta institución es por ley el mecanismo nacional de prevención de la tortura, es decir, deberá implementar un sistema de monitoreo periódico de los lugares de privación de libertad en articulación con el actual comisionado Parlamentario para el sistema carcelario nacional, y a la vez se espera que se convierta en mecanismo independiente de supervisión en áreas como infancia y adolescencia, mujeres, personas con discapacidad, discriminación étnica, migrantes, atendiendo al acceso de los derechos económicos, sociales y culturales.

6. Algunas conclusiones

El debate acerca de las características que deben tener las políticas públicas en derechos humanos como políticas de Estado es medular para la acción de las organizaciones de la sociedad civil: acerca de su rol, su sentido y en cuáles áreas deben fortalecerse para participar activamente en la planificación, seguimiento y evaluación de estas políticas. A la vez, las acciones de monitoreo se desarrollan en dos avenidas que se cruzan: las acciones de supervisión y el ejercicio efectivo de los derechos.

Debe comprenderse que en las acciones de exigibilidad hay una dimensión que tiene que ver con el ejercicio de derechos, ya que la participación como proceso implica también la conquista de la autonomía, la realización de las capacidades de los sujetos. De hecho, toda forma de exclusión social implica la imposibilidad para personas y grupos sociales de participar efectivamente en los diversos ámbitos del quehacer político, social, cultural y económico e institucional. Por tanto, la ausencia de participación puede indicar problemas de exclusión a superar con intervenciones específicas, que impliquen también

cambios en las subjetividades. La profundización democrática requiere de mecanismos de participación adecuados.

En todo esto, la educación cumple un papel central en la gestación de un cambio cultural para que la sociedad civil se sienta invocada a participar en la construcción de políticas de Estado.

Debe superarse la idea del Estado autosuficiente, ya que se precisa de la sociedad para la solución de los problemas: no es posible solucionar los problemas de la educación de las niñas, niños y adolescentes sin contar con las familias; no es posible promover el trabajo decente sin la responsabilidad social empresarial, realizar emprendimientos con posible impacto ambiental sin contar con la participación activa de la gente en la anticipación de problemas y búsqueda de soluciones.

PANEL 5

UNA MIRADA EXTERNA A LA EXPERIENCIA DE ELABORACIÓN
DEL DIAGNÓSTICO Y PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS
DEL DISTRITO FEDERAL

*Rodrigo Morales Manzanares**

La construcción de un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos desde la pluralidad, es un tema difícil en un país que se caracteriza por que la pluralidad con frecuencia se traduce en improductividad.

Lo primero que llama la atención en el diagnóstico correspondiente al Distrito Federal es la cantidad y la calidad de las instituciones involucradas en el trabajo. Hay instituciones públicas como la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia y el Gobierno, todos del Distrito Federal, y por supuesto instituciones académicas como Flacso, la Universidad Panamericana, organizaciones de la sociedad civil y, como observador permanente, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. No se podría decir en este sentido que hay exclusiones o visiones particulares en la estructuración del diagnóstico.

Si un diagnóstico es lo que da un respuesta concreta, parece un buen principio involucrar a todos los que tienen algo que decir en materia de derechos humanos y en la construcción del punto de partida. Generar un lenguaje común no es frecuente, pero constituye un prerrequisito para generar una política pública.

* Ex miembro del Consejo General del Instituto Federal Electoral IFE y consultor especializado en temas político-electorales.

Y en este ámbito quisiera aportar algunas ideas sobre la teoría de la política pública que algunos autores destacan. Uno: las políticas públicas pueden entenderse dentro del contexto de las redes y comunidades de políticas públicas; dos: el análisis de políticas públicas es una función ilustradora de largo plazo; tres: las creencias, los valores y las ideas son importantes en dimensiones pocas veces atendidas en la formulación de políticas públicas.

En ese sentido, el proceso que se ha seguido para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal tienen esas características. En primer lugar, han tomado en cuenta la amplia y plural gama de redes y organizaciones que se ocupan del tema en el Distrito Federal. En segundo término, ha sido un proceso que está contemplando la educación tanto de la sociedad como de los políticos y los funcionarios que tienen compromisos con los derechos humanos. En el tercer orden, ha traído a la reflexión el debate sobre los sistemas de creencias y valores como factores explícitos en relación con la formulación de la política pública sobre derechos humanos.

Y otro componente que habría que destacar en este proceso es el diálogo internacional que se ha ensayado, es decir, recurrir a referentes internacionales para nutrir una reflexión local, pero una vez que se concertaron los componentes mínimos del Diagnóstico, el grupo plural de especialistas se abocó a enriquecer, desde su experiencia, el trabajo.

En este sentido, llama la atención la organización temática. Se identificaron tres grandes núcleos problemáticos: 1) seguridad humana, 2) democracia y derechos humanos, y 3) sistema de justicia.

En estos tres grupos se identificaron catorce derechos particulares asociados (educación, acceso a la información, al debido proceso, etc.) y posteriormente se identificaron los diez retos más importantes. El resultado de todo esto fue una muy interesante

matriz, que nos permite saber dónde estamos y qué tan lejos estamos de concebir políticas públicas sobre derechos humanos.

Una primera conclusión es que no existen políticas públicas que garanticen el acceso al ejercicio de todos los derechos. Esto es así, concluyen los autores, porque las políticas públicas se han estructurado en diversos periodos de tiempo, con diversas concepciones y premisas, entretejiéndose pragmáticamente.

Por eso justamente lo que urge es una mirada integradora, no sólo en cuanto a derechos y políticas públicas, sino en cuanto a los instrumentadores de derechos vertebrados. Justamente por eso, una de las contribuciones del Diagnóstico en materia de justicia es que va más allá de considerar que el tema es un problema de policías y cárceles.

Es alentador que cuando se arranca desde la pluralidad y el profesionalismo, el análisis se despoja de calificativos y habita el terreno de las propuestas. Así, el Diagnóstico culmina con una serie de recomendaciones generales que no son otra cosa sino la agenda de la ciudad de México en materia de derechos humanos. En esta Agenda se alcanzan a ver tres grandes propósitos.

- Uno, que con este Diagnóstico se pretende conducir la generación propiamente dicha de un Programa de Derechos Humanos. Poder identificar y desglosar grandes estrategias y desprender con esto cuáles son las grandes líneas de acción y eventualmente los indicadores de cada una de ellas.
- Dos, la Agenda impone un esfuerzo de armonización entre la legislación para ver que leyes tendrían que impactar para garantizar un funcionamiento óptimo del programa por resultados.
- Tres, generar los instrumentos para dar continuidad y permanencia a este esfuerzo.

Veo igualmente tres asuntos al frente que pueden suponer también algunos riesgos.

El primero es cómo generar indicadores eficientes. Aquí el primer problema es la disponibilidad de la información para generar indicadores que, año con año, puedan dar cuenta cabal del estado que guardan los derechos humanos. Al principio, estos indicadores pudieran ser provisionales, con la prueba de ensayo y error.

Medir derechos es difícil. Por ejemplo, no es lo mismo medir los apoyos o flujos monetarios gubernamentales a la tercera edad, que medir la inversión en los hospitales y la atención geriátrica específica en la ciudad de México, incluyendo los cambios demográficos que se apreciarán en ese sector de población adulta.

En vista de estos problemas que no son menores, hay que organizar y depurar los indicadores para que se conviertan en herramientas efectivas y manejables.

El segundo problema es cómo se van a traducir estos derechos humanos en el presupuesto público de la ciudad. Esta es una pieza muy relevante y los planes en la materia requieren insertarse de una manera muy adecuada en los programas operativos anuales. Se necesitan presupuestos que puedan, a la vez, contar desde su diseño con indicadores de gestión, lo que facilita de manera enorme la rendición de cuentas.

Por último, se observa el gran reto que viene por delante, tanto para el Diagnóstico como para el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Ese reto es cómo se va a institucionalizar el seguimiento y la evaluación. Adicionalmente, habrá que hacer otro esfuerzo para saber qué se mide, desde dónde se mide y quiénes miden. El caso es tener la mejor garantía de continuidad para que este esfuerzo se traduzca en una institucionalización de la política en materia de derechos humanos.

Como se ha apuntado con anterioridad, tanto el Diagnóstico como el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal son resultado de un proceso de concertación, negociación y acuerdos. En los dos sentidos hay un ejercicio de concertación, a la vez que son notorios muchos puntos de partida y muchos otros de llegada.

Se puede iniciar de un planteamiento sencillo, al apreciar que un buen punto de partida, abre las posibilidades para un buen punto de llegada. Puede incluso establecerse una teoría del Estado en que encuentran las políticas públicas y su relación con los derechos humanos. Eso quiere decir ubicar la temporalidad en una discusión mucho más amplia, para plantear cómo en una democracia (como la de México) es necesario aún rehabilitar o rehacer la relación entre los derechos humanos y las políticas.

Antes que nada, hay que poner algunos acotamientos en esta discusión de circunstancia.

No podemos o no deberíamos ver a las políticas públicas como una serie de islas separadas, a las cuales habría que colocar los derechos humanos a las que les falte.

La política pública es parte de la política, y a la vez la política como herramienta del Estado es parte de una concepción indisociable. Hemos creído o nos ha dado por creer que, por un lado, está la democracia (en lo electoral), en otra parte, los de-

* Periodista, analista político y académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

rechos humanos; y, por otro lado más, el desarrollo humano. No es así, ya que todo esto constituye un único basamento, un único *continuum*. Si quitamos alguna de estas piezas, esa base o basamento desaparece.

No podemos colocar a los derechos como si fuesen una parte más del ejercicio del Estado o tratar el desarrollo humano como si fuera una consecuencia, muy a la manera en que lo hace el PNUD, con los índices de desarrollo humano. Es preciso verlo como un conjunto indisociable.

Una vez aclarado el punto teórico, hay que establecer la siguiente tesis: que en México se ha transitado a la democracia ignorando la unicidad de estos tres grandes elementos.

Hemos centrado gran parte de nuestras energías en lo que conocemos como democracia electoral. Hemos tomado el tema de los derechos humanos con menor seriedad de lo que se debía, y tenemos, en consecuencia, un desarrollo humano que no ha visto los resultados de esa famosa transición democrática. De allí que tengamos un momento de gran decepción en relación con las políticas que se están siguiendo desde los gobiernos de esta transición.

Puestas así las cosas, sí debemos imaginarnos a las políticas públicas como los instrumentos democráticos que tienen como objetivo expandir derechos y obligaciones. Como hipótesis de salida, se puede asegurar que deben ser instrumentos medibles, pero en estas tres dimensiones, es decir, preguntándonos si son políticas que apuntan al desarrollo democrático, a la vigencia de los derechos humanos y al desarrollo humano.

De esta forma es que debe considerarse la integralidad de las políticas en los tres aspectos nucleares enunciados, como políticas que impulsan la democracia, los derechos y el desarrollo. Y es en este sentido que vamos a ilustrar la hipótesis sobre la secuencia que se ha seguido en México.

México experimentó una suerte de transición a la democracia al mismo tiempo que otros países como España, Portugal,

Chile, y nos confundimos por la coincidencia temporal. Pero esos países pusieron los derechos en el centro, pues el ciudadano y la participación política estuvieron en el corazón de buena parte de aquellas transiciones que en un momento fueron conocidas como “la tercera ola”.

Las transiciones previas del siglo XIX, como la estadounidense y la inglesa, fueron transiciones en donde la emisión de reglas estuvo centrada en las condiciones de competencia de la élite política, de los poderes y los poderosos. Pero en esos países se vivió una expansión inmediata de los derechos ciudadanos, luego de la guerra civil norteamericana o el cartismo inglés.

En el caso de México hemos vivido más una transición del tipo del siglo XIX que las correspondientes a la *tercera ola*, y apenas nos estamos ocupando por expandir los derechos. Pero hay que ver que en las transiciones de la *tercera ola* se fijaron los derechos y luego las reglas de competencia de la élite. Si la transición mexicana fuera democrática, justamente estaríamos evolucionando hacia la expansión de derechos. No debemos confundir que por el hecho de que haya mejores reglas de competencia estamos expandiendo los derechos de los ciudadanos. Eso es completamente falso.

El Diagnóstico nos da buenas pistas, por ejemplo, en el tema de los derechos civiles o cívicos. El énfasis que se pone en las libertades y en la legalidad alrededor de las libertades. Como bien señala la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), hay una gran cantidad de personas injustamente puestas en la cárcel. Cuarenta y cinco por ciento de los presos están allí por delitos patrimoniales por montos inferiores a los dos mil pesos. Otros están allí porque no tienen para pagar abogados. Seguimos instalados en un régimen de privilegios en donde con el dinero o el apellido se tiene acceso a la justicia. El derecho a la justicia o al justo proceso es de bajísima calidad, tenemos ciudadanía de baja intensidad y una democracia deficitaria.

En esta misma dirección habría una necesidad de revisar algunos de los mecanismos que en otros países han ayudado a hacer crecer esos derechos y a que crezca, en consecuencia, la ciudadanía. Por ejemplo, el derecho de amparo sigue siendo insuficiente para proteger al ciudadano. Es muy difícil que el ciudadano pueda defenderse, sistemáticamente, frente a los abusos de la autoridad.

Otro faltante entre los derechos básicos es el de la libertad de organizarse, cuya situación es un verdadero desastre, particularmente en materia laboral. Nueve de cada diez trabajadores está afiliado y pagan cuota a sindicatos que no existen. Este derecho a organizarse, que data del siglo XIX, no está cubierto, pese a que tenemos en el país sindicatos muy poderosos.

En cuanto a derechos políticos, cabe apuntar que una encuesta de hace dos años da cuenta de que la ciudadanía reconoce ampliamente el derecho a votar, pero sólo 5% se reconoce en su derecho a ser votado. Acceder al derecho a ser votado en este país es extremadamente difícil, y para las mujeres lo es más.

No haremos análisis del sistema partidocrático, pero se ha visto que para ejercer tal derecho a ser votado es preciso para cualquiera hacerse siempre de una clientela local o ser primo, hijo o compadre de quienes las tengan. Debe también tomarse en cuenta, ahora que se pretenden reducir las candidaturas de representación proporcional, que tal medida podría conducir a una crisis para la representación de minorías, pues ése era su espacio.

Y si observamos los derechos sociales no tendríamos que ir muy lejos, para descubrir que, en el sistema educativo hay una verdadera catástrofe, que es muy silenciosa. Por ejemplo, respecto a esa política democrática en nuestro país, que es la educación, no hemos percibido claramente que hay una clara vinculación entre calidad educativa y la calidad de los maestros. Y no se ve por donde coincidan ambas calidades en nuestra realidad. Los exámenes PISA han puesto en evidencia constantemente los ba-

jísimos niveles educativos de la población menor de quince años, siempre en los últimos lugares. Y lo mismo podría decirse de los sistemas de salud si los revisáramos.

Siempre ha habido derechos, pero de unos cuantos. Desde el siglo XIX México ha seguido un modelo clientelar, que se explica por el hecho de que quien más cerca está del gestor más acceso tiene a determinados derechos. La gran apuesta por igualar los derechos, las obligaciones y las libertades pasa por liquidar el sistema clientelar que nos sigue caracterizando como país.

Hemos hecho una enorme tarea, inacabada, de rendición de cuentas para que, en efecto, los bienes públicos no sean utilizados para acarrear votantes o, en términos generales, para seguir construyendo clientelas. Sin embargo, hay un tema que no hemos logrado mover y es convencer a la personas de que tienen derecho a otorgarse derechos, que ellos mismos se concedan la posibilidad de que lo que están persiguiendo es obra de su propio derecho y no de la dádiva graciosa del gobernante en turno, como el derecho a una pensión como adultos mayores o como madres solteras; que es un derecho y no una dádiva graciosa.

En la posibilidad del ciudadano capacitado para concederse derechos tenemos en México un largo tramo que recorrer. Pasará mucho tiempo para que dejemos de asumir que los bienes públicos y los derechos son obra de un partido o de un gobierno.

La construcción de ciudadanía no es sólo obra de políticas funcionales, sino también de la educación cívica que construye herramientas formales de comportamiento.

El 15 de julio de 2009 tuvo lugar la clausura del Seminario internacional *Hacia una política de Estado con enfoque de derechos humanos y género*. La clausura de los trabajos del seminario corrió a cargo de Emilio Álvarez Icaza, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, quien estuvo acompañado en el presidium por representantes de la Fundación Ford, de la Fundación The John D. and Catherine T. MacArthur.

En su intervención, el representante de la Fundación Ford apuntó que, en su calidad de defensora de los derechos humanos, el papel de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) es una luz en un panorama bastante oscuro, toda vez que ha realizado un trabajo meritorio que responde a un orden conceptual y programática clara y congruente. Y ello es valorado por la Fundación Ford, en particular, por su oficina para México y Centroamérica, pues ha hecho de la protección de los grupos más vulnerables el eje de su presencia en la región.

El principal tema para la Fundación es el de la violencia contra las mujeres. De hecho, ha aprovechado los cambios democráticos en la región para volver la vista y abordar formalmente el tema de los derechos sexuales y reproductivos. A nivel global, la Fundación Ford ha seleccionado como uno de sus temas prioritarios la protección de los derechos humanos de las mujeres. Para ello apoya los esfuerzos que buscan la efectiva implementación de las leyes que promueven la justicia de género, y los convenios y compromisos internacionales de aque-

llos esfuerzos que detectan las causas estructurales de la desigualdad y de la discriminación de género.

Por su parte, Sharon Bissell de la Fundación MacArthur también enfatizó la importancia de los derechos humanos, tema que constituye una de las líneas prioritarias de la Fundación en México. Explicó cómo, desde la Fundación, se observan los esfuerzos realizados por la CDHDF para fortalecer el sistema de derechos humanos y de género en la ciudad de México, experiencia que sin duda sienta precedentes para su adopción en el ámbito federal y en los diferentes estados de la república. Tanto los derechos humanos como la agenda de género son un campo común de trabajo entre la Comisión y la Fundación, el cual ha generado mucha sinergia.

Finalmente, Emilio Álvarez Icaza Longoria resaltó la relevancia del seminario a la luz del trabajo de la Comisión y de su experiencia en la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Palabras de Emilio Álvarez Icaza Longoria
(*Síntesis ejecutiva*)

Los debates efectuados en el marco de este seminario han tenido un espejo internacional muy importante. La globalización económica ha tenido muchas y variadas ventajas. Una que vale la pena subrayar es que esa globalización ha permitido conocer las experiencias de otros países en el tema que hoy nos ocupa.

Una pregunta eje es: cómo hacemos para que los instrumentos internacionales de derechos ayuden en la evaluación y para que el Estado cumpla el mandato de respetar y proteger los derechos humanos. Se trata de una pregunta relevante porque, a fin de cuentas, los derechos de las personas son obligación de los Estados.

Una de las primeras consideraciones es que a través del respeto a los derechos humanos se ayude a modificar el marco legal en favor de las personas. De ahí surge el desafío de cómo se desmonta, por ejemplo, la discriminación estructural hacia las mujeres y los jóvenes. Ese es el primer paso del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, porque si no se parte de la especificidad del deber del Estado, es como si todos ejerciéramos los derechos de la misma manera. Y no es así, pues hay personas que por su sexo, identidad genérica, por el lugar en donde viven, por su educación o por su edad ejercen los derechos en condiciones de desigualdad.

El Diagnóstico es una primera foto de cómo nos comportamos y cómo percibimos a esos grupos. El mismo concepto se aplica a las poblaciones callejeras. Por supuesto que existen programas dirigidos a esos grupos, pero hay que buscar que, en ma-

teria de derechos humanos, se cumplan las condiciones transversales que ayuden a la igualdad, a la no discriminación, a la perspectiva de género, a la sustentabilidad, y a la posibilidad de exigencia y judicialidad de los derechos. Estos dos últimos factores son un gran desafío, pues cuando se observa la sistematicidad de los actos de los aparatos de la autoridad dirigidos en contra de los ciudadanos, resulta claro que la justicia aparece más con un carácter de excepción que de regla.

El enfoque de las políticas públicas tiene una conexión vital con la sociedad y con el contenido mismo de la democracia. La idea de la democracia ha sufrido una poderosa distorsión. El tema electoral ha provocado que se desatendiera, por ejemplo, el caso Juárez y la violencia contra las mujeres. La centralidad que se ha puesto en la democracia electoral ha implicado la no atención de otros temas sustantivos de la democracia y que tienen que ver con el complejo sistema del cumplimiento de las leyes.

Las políticas públicas orientadas a garantizar los derechos constituyen obligaciones de los gobiernos en materia de derechos humanos. El desafío es cómo construir visiones y políticas de gobierno en la materia, sobre todo cuando la agenda de derechos humanos tiene una motivación y un dinamismo fundamental a partir del reconocimiento del papel crucial que en la construcción y la aplicación de las políticas debe desempeñar la sociedad civil.

A la luz de estas consideraciones, las ideas propuestas en este Seminario destacan por su riqueza.

El primer bloque tuvo que ver más con el contexto histórico y la evaluación del enfoque de derechos humanos. Se plantearon algunas ideas que quiero subrayar. Si bien hubo en México algunos cambios en los últimos años, en particular después de observar un retraimiento federal y local de la agenda de derechos humanos, también vimos una apertura en el contexto internacional que generó un proceso de sinergia de la agenda de

derechos humanos nacional con la internacional. Es una dinámica que se empujó durante muchos años y hoy es una realidad.

También se evidenció la necesidad de una política pública que tenga por lo menos componentes plurales. Es éste uno de los aspectos que más se subrayó.

Por otro lado, esta política de Estado con enfoque de derechos humanos se relaciona con uno de los temas que para algunos actores es bastante lejano, pero que es indispensable: la esfera administrativa y presupuestal. En este último aspecto existe un gran desafío para la vigencia de los derechos humanos en el Distrito Federal.

Otro aspecto importante es resaltar el enfoque de género como una herramienta clave para desterrar las desigualdades. Es indispensable, primero, reconocer las diferencias para dar acceso igual y recursos reales. Porque el avance no es posible si no se reconocen esas diferencias y no se formulan los elementos simbólicos para entenderlos, tal como lo ilustra el caso de cuando las mujeres son víctimas de agresión en el transporte público. Pensar que sólo como resultado del transcurso del tiempo las cosas van a cambiar es erróneo. Así no va a cambiar nada.

En el segundo bloque, se resaltó que mientras en Europa oriental se están haciendo ejercicios para consolidar valores como democracia y derechos humanos, en América Latina no existe la fuerza suficiente para reforzar ese proceso. Sobre todo cuando en esta región el mundo viene de la experiencia de golpes militares. De ahí que se detecten focos rojos en relación con el concepto y la práctica de la democracia. Ello llevó a una discusión de cómo aterrizar el contenido de la democracia para que no caer en una franca regresión. Hay una especie de debate sobre el particular e, incluso, la pregunta que se plantea es si efectivamente vivimos en democracia.

También se ha debatido a propósito de si hay un enfoque de derechos en las políticas públicas. Al satisfacer cualquier derecho, se genera un enfoque y un conjunto de acciones para eli-

minar las carencias existentes y para garantizar el interés público. No obstante, habría que destacar que una parte importante de los programas sociales no son para satisfacer los derechos de las personas.

Una dinámica central se observó en el tema de la migración, donde vemos claramente enfoques no consolidados porque, debe reconocerse, en México se reproduce la problemática observada en los Estados Unidos. Basta con ver cómo tratamos a los migrantes centroamericanos en el país. México tiene una agenda extraordinaria en materia de migración.

Hay una discusión en materia de los derechos de la población en situación de pobreza. De personas cuyo ingreso promedio es de mil pesos o menos al mes. A este respecto, cabe subrayar que, esencialmente, quien está solicitando la intervención de la Comisión en materia de defensa es la gente pobre, porque las clases medias o de altos ingresos tienen otros medios para hacer valer sus derechos. Como vemos, hay un déficit de las instituciones para poder atender y resolver las condiciones de pobreza en un ámbito en el que no bastan los programas sociales, y en donde se precisa atender y tutelar derechos específicos, como los de los adolescentes y los de las mujeres. Una política pública en materia de derechos humanos tiene que ver con toda la amplia agenda de la vida cotidiana de las personas.

Ello supone un proceso mayor para solucionarlos. Hay algunos renglones en los que el trabajo ya está en marcha. La tarea en los próximos años es amarrar el seguimiento paso a paso y generar las condiciones para la formulación de una política pública de Estado. Esa es una tarea de importancia estratégica y es el papel que le toca desempeñar a instituciones como las comisiones de derechos humanos.

Conclusiones

El Encuentro Internacional *Hacia una política de Estado con enfoque de derechos humanos y género* se inscribe de manera clara en el trabajo que alrededor del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos ha venido realizando la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

El principal objetivo buscado con la realización del seminario consistió en compartir las experiencias nacionales e internacionales sobre los diversos mecanismos y procedimientos de instrumentación y transversalización del enfoque de derechos humanos y de género en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas, con miras a generar una política de Estado en materia de derechos humanos y género.

Para satisfacer este objetivo, el seminario se planteó como objetivos específicos los siguientes:

- Contribuir al proceso local de construcción de políticas públicas con enfoque de derechos humanos y género.
- Contribuir a la reflexión en torno a las condiciones, requerimientos y oportunidades para la generación de políticas de Estado en materia de derechos humanos y género.
- Dar a conocer las modalidades de la participación de la sociedad civil en el proceso de políticas públicas de derechos humanos y género y proponer herramientas que faciliten el diálogo entre diversos actores.
- Dar a conocer la importancia de la participación de los organismos públicos de derechos humanos en el proceso de las

políticas públicas y, específicamente de una política de Estado en materia de derechos humanos y género.

- Compartir y analizar la experiencia de elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

En conformidad con estos objetivos, los trabajos del seminario se organizaron en tres grandes bloques: el primero de ellos orientado a abordar lo relativo al contexto histórico y la evolución de los derechos humanos y género en las políticas públicas; en el segundo se analizaron diversas experiencias nacionales e internacionales de política pública con enfoque de derechos humanos y género; y en el tercer bloque se revisaron y discutieron experiencias diversas, nacionales e internacionales, de mecanismos participativos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

Planteamientos del seminario

Síntesis ejecutiva

Primer bloque: Contexto histórico y evolución del enfoque de los derechos humanos y género en las políticas públicas

Este primer bloque estuvo dirigido a revisar el contexto histórico y la situación actual de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos y género. En particular, buscó dar respuesta a la pregunta acerca de qué significa la incorporación de la perspectiva de derechos humanos y género en las políticas públicas y la construcción de una política de Estado en materia de derechos humanos y género.

Como punto de partida, en su conferencia magistral, Santiago Corcuera señaló que en México fue perceptible un cambio en la política oficial en materia de derechos humanos. A partir de la alternancia en el año 2000, el país se abrió al escrutinio internacional y se observó la voluntad de alinear su política en esta materia con la avanzada internacional. Se pasó de una política defensiva a una de cooperación. Asimismo, aunque hubo tensiones entre gobierno y sociedad civil, ésta participó de manera activa en la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos.

Sin embargo, estos avances no se han consolidado y, en la actualidad, enfrentamos el riesgo de un retroceso. En concordancia con lo que ha ocurrido en el plano internacional, donde los imperativos en el campo de la seguridad se han presentado como contradictorios respecto a la salvaguarda de las libertades y los derechos humanos, en el plano nacional, también se ob-

serva una suerte de embestida en contra de los derechos humanos. Avanza la idea de que los derechos humanos son un obstáculo en la lucha contra el crimen organizado; la autoridad es reticente frente al tema y frente a la participación activa de la sociedad civil en la definición del Programa en la materia.

A la luz de estos riesgos, se evidencia la necesidad de una política de Estado con enfoque de derechos humanos, que establezca programas cuya vigencia no dependa de la voluntad de los gobiernos sino del reconocimiento constitucional de los principios internacionalmente asumidos y suscritos por el Estado mexicano. De igual manera, una política de Estado en la materia presupone leyes reglamentarias aplicables por igual en todo el país, de acuerdo con el principio de que éstas se deben ajustar a los estándares más amplios de protección.

Una política de Estado con enfoque de derechos humanos debe concretar su vigencia en la esfera administrativa y presupuestal. El método es revisar derecho por derecho, y establecer el enfoque que tendrá cada uno de ellos y su respectiva asignación presupuestaria en las diversas áreas de la administración pública. Esta revisión debe ser de carácter abierto y participativo a la sociedad civil, porque es el proceso que conlleva al empoderamiento de la misma y, por tanto, a la gestión de su participación en el enfoque de derechos humanos.

Con todo, de acuerdo con Alberto Brunori, el reto más importante es que las normas y los estándares se traduzcan en realidades. Ratificar un tratado en materia de derechos humanos no requiere sólo la adopción de un protocolo, sino la implementación efectiva de estos derechos para impactar la vida de las personas en su desarrollo integral.

En tal sentido, prevenir la violación de derechos humanos, promoverlos con eficacia y protegerlos mediante la acción del Estado y el gobierno, son acciones encaminadas a un pleno establecimiento de una política de Estado en la materia.

Y, para tal efecto, conviene no perder de vista que las políticas públicas son conceptos, procesos y mecanismos de la acción gubernamental. El discurso del gobierno se traduce en acciones, cuyo alcance afecta los derechos de las personas, de allí la importancia de definir indicadores para medir el cumplimiento de los derechos humanos.

Por otra parte, en relación con el enfoque de género, Celia Aguilar, al comentar la conferencia de Santiago Corcuera, recordó que dicho enfoque ha sido históricamente reconocido desde 1980, cuando las naciones latinoamericanas firmaron la CEDAW. Hoy en día, a través del enfoque de género se busca positivamente incorporar a la mitad de la población al disfrute de los derechos, sin discriminación, con igualdad de acceso y con protección de estos derechos.

Para Martha Lamas, el enfoque de género es una herramienta clave para enfrentar la desigualdad y la discriminación. Presupone una doble estrategia: reconocer diferencias y dar acceso igual a recursos reales y simbólicos.

En la medida que es obligación de los estados y de los gobiernos poner los recursos para hacer efectivo el enfoque de género, la dimensión presupuestaria resulta, al igual que una metodología basada en un sistema independiente y transparente de monitoreo que permita la rendición de cuentas. Es preciso promover el Modelo *Top Down* del Enfoque de Género, en el que participan instituciones, autoridades y activistas de la sociedad civil, desde la base hasta la cúspide.

También es importante la intersectorialidad que presupone la transversalidad del enfoque de género, que ha impactado ya la vida pública y la vida laboral.

El objetivo es cerrar brechas de desigualdad e injusticia. Así como la conciliación histórica entre hombres y mujeres. El enfoque de género es una herramienta al servicio de estos objetivos.

Segundo bloque: Experiencias nacionales e internacionales de política pública con enfoque de derechos humanos y género

A través del análisis y la discusión de la temática del segundo bloque, se buscó intercambiar experiencias en materia de construcción de políticas públicas con enfoque de derechos humanos y género a partir de diversos núcleos problemáticos, tales como Democracia, Seguridad humana, Sistema de justicia y Grupos en situación de vulnerabilidad. Asimismo, la reflexión en torno a mejores marcos legislativos e institucionales, así como a programas, medidas y acciones de política pública con enfoque de derechos humanos y género fue otro objetivo clave.

Así, Roberto Garretón, en su conferencia magistral, abordó el tema de las políticas con enfoque de derechos humanos y de género como elemento indispensable para la consolidación de la democracia y el fortalecimiento del sistema de justicia. Empezó recordando la Declaración Universal de Derechos Humanos, entendida como un ideal común por cuya realización la sociedad y las naciones deben esforzarse. El concepto *derechos humanos* está inmerso en todos los asuntos del quehacer humano: economía, política, sociedad, cultura, artes, etc. En el caso específico del derecho, los derechos humanos deben ser un sustento básico.

Asimismo, es inherente a toda política pública con enfoque de derechos humanos el incorporar orgánicamente a toda la sociedad y al Estado. Ello supone consensos mínimos, así como la voluntad política y moral para construir una sociedad más justa. Mientras en Europa occidental están consolidados valores como democracia y derechos humanos, en América Latina no existe ese consenso. Ello dificulta la elaboración de proyectos en la materia y aterrizarlos como política pública.

El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas debe apuntar a satisfacer cualquier derecho, y tender a elimi-

nar las carencias existentes. No es una categoría especial o mínima. Es exigible y debe partir del reconocimiento del valor de la dignidad humana, de los principios de la igualdad, de la no discriminación y de la democracia.

En su comentario a la conferencia de Garretón, Giovanna Valenti parte de la premisa de que la política pública debe servir a un fin social amplio, no particular. Debe garantizar el interés público. Y ello no se logra sólo con voluntad política. La construcción y la aplicación de las políticas deben acompañarse de una buena definición de los problemas y del instrumental técnico adecuado. La experiencia latinoamericana muestra las dificultades a que, en la práctica, se enfrentan la implementación y la evaluación de las políticas.

Las políticas públicas deben ser deliberativas, vía el empoderamiento de las personas y de las políticas e intereses sociales. Es una decisión política, no técnica. Debe incluir la exigibilidad de los derechos para garantizar la ciudadanización. No hay pretexto jurídico para evadir el cumplimiento de derechos humanos.

En relación con las experiencias de políticas públicas enfocadas a grupos en situación de discriminación y/o vulnerabilidad, Jesús Rodríguez Zepeda planteó de modo categórico que, en México, no existen como políticas de Estado políticas públicas antidiscriminatorias. Entre 2001 y 2002 se reformó el artículo 1º constitucional para eliminar todo tipo de discriminación en México. Se promulgó la Ley contra la Discriminación y se creó el Conapred. En el Distrito Federal, en julio de 2006 la Asamblea Legislativa promulgó la Ley para Eliminar la Discriminación, que muestra mayores avances para erradicar la discriminación. Sin embargo, ni en el ámbito federal ni en el local existe una política contundente para erradicar la discriminación. Tanto en la legislación federal como en la local se cedió para convertir las comisiones respectivas en institu-

ciones testimoniales; se les impidió fungir como un ombudsman autónomo.

Otra perspectiva desde la cual abordar la situación de grupos en situación de vulnerabilidad es la ofrecida por Fabienne Venet. La política migratoria contempla cuatro fases: vigilar el cumplimiento de los derechos de los migrantes; mejorar sus derechos; contribuir a la seguridad fronteriza (nacional y pública); y mejorar infraestructura para garantizar una migración segura. Para tal efecto, se han creado diversos programas para garantizar estos derechos, como el Programa Paisano o el Programa de Protección a la Niñez Migrante. Sin embargo, no configuran una política pública consolidada de los derechos humanos de los migrantes.

Una política pública no se agota únicamente con actividades legislativas. De hecho, las políticas en materia de migración limitan la exigibilidad de los derechos y los instrumentos que los garanticen. No hay incidencia real y efectiva en el diseño, ejecución, evaluación del quehacer gubernamental en materia migratoria. Se requiere, por tanto, políticas públicas migratorias transversales que se sustenten desde una visión jerarquizada con metas y objetivos coherentes que garanticen la accesibilidad de las personas migrantes a sus derechos. Se requiere una red que vincule intersectorialidad con transversalidad, que implique la participación de todos los niveles de gobierno y de la sociedad. Además con una vinculación y una relación presupuestaria se perfila la construcción de una visión de políticas de Estado e institucionalidad de los derechos humanos de los migrantes.

En relación con los derechos de las mujeres y el enfoque de género, Martha Lucía Micher destacó cómo en el Distrito Federal se ha avanzado en asegurar la transversalidad de género en las políticas públicas. En la institucionalización de la perspectiva de género, la transversalidad es primordial como herramienta metodológica para incorporar esa característica en

políticas públicas como vía para disminuir desigualdad entre mujeres y hombres. Ello es resultado de la voluntad política, para asumirla como función inherente de los integrantes de la administración pública (capacitación en gestión pública con enfoque de género).

La transversalidad de género en los programas de gobierno se concibe a través de una red de enlaces, que incide en la toma de decisiones y que derivan en mecanismos que garantizan dicha transversalidad con fundamento interinstitucional, relacionadas con las diversas problemáticas de género.

Por su parte, Robert Archer se refirió a los derechos de la población en situación de pobreza y subrayó la necesidad de la formulación de una política pública que permita a los individuos generar satisfactores. El derecho al trabajo requiere de una mayor atención desde la perspectiva de los derechos humanos. En la práctica es un problema complejo, pues enfrenta a los más pobres con una deficiente educación y con habilidades laborales limitadas.

Esta constatación es crucial toda vez que el Estado ya no es el principal generador de empleo en la actualidad y, en dicho sentido, no está en posición de garantizar los derechos humanos de las personas. Más aún, en el estudio *Las voces de los pobres*, se comprobó que las comunidades tenían mayor confianza en las ONG y en las instituciones religiosas que en las instituciones del Estado. Es preciso reducir el espacio social entre individuos y autoridades. Es un objetivo difícil de lograr, pues implica un cambio de cultura de mayor aliento.

Las instituciones no están bien equipadas para un cambio, debido a la internalización de problemas de pobreza ancestral. Se precisa un mayor nivel de inclusión política y social. Un proceso de redimensionamiento y reforma no es fácil. En el caso de la ciudad de México, debe existir un cambio de mentalidad, que asuma que los derechos humanos son inherentes a los pobres y a los casi pobres.

La problemática de la seguridad humana fue abordada por Mario Burkún. De entrada, establece que es preciso reconocer que la situación económica ha subsumido toda la problemática social, en particular, los derechos humanos. Así, mientras en los países desarrollados se retorna a prácticas como el racismo, la segregación migratorias y de frontera, en las naciones subdesarrolladas la inseguridad humana prevalece.

En un panorama de redefinición de los papeles del Estado y del Mercado, la violencia monetaria es la constante desde el 2000, situación que se refleja en la deuda soberana de los Estados, en una lucha mayor de acceso a los recursos externos y en la concentración del ingreso.

La insuficiencia de recursos fiscales es clave: el avance en el abatimiento de los rezagos sociales, educativos y de salud compete con la atención a necesidades estratégicas como la construcción de infraestructura, clave para elevar la competitividad y la capacidad de generar crecimiento y empleo.

Así, tiene lugar un proceso de acumulación de riqueza y pobreza, que engendra *getthos* en ambos extremos sociales. Ante esta problemática, una vía de solución es una política de acceso al ingreso y la reducción de malas prácticas como la corrupción.

Tercer bloque: Experiencias nacionales e internacionales de mecanismos participativos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas

El tercer bloque se orientó a intercambiar experiencias en torno a los mecanismos participativos de monitoreo, seguimiento y evaluación de políticas públicas, así como a reflexionar en torno a las condiciones y requerimientos para el diseño y la adopción de las mejores prácticas de seguimiento y evaluación en el ámbito de los derechos humanos y de la equidad de género.

De manera expresa, la conferencia magistral de Raúl Suárez de Miguel presentó una amplia gama de experiencias internacionales en el campo del monitoreo participativo. Esta práctica ha asumido múltiples formatos, cada vez más complejos, y que están en la actualidad en una fase de validación a través de sus resultados.

Un buen ejemplo es el proyecto Metágora, cuyos ensayos metodológicos ya han operado con eficacia en aspectos importantes del seguimiento y la evaluación de las políticas públicas en materia de derechos humanos, o simplemente en el seguimiento del estado en que se encuentran los derechos humanos en diversas regiones.

Incluso hubo un importante diálogo del proyecto Metágora con actores civiles e institucionales en México, encaminado a favorecer la estructuración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Tanto las autoridades como las organizaciones civiles y los grupos humanos sujetos de impacto de las políticas públicas específicas son actores insustituibles del proceso de planeación. Sin embargo, es indispensable que la metodología pueda ser precisa y justa, en los momentos y espacios en que tienen que participar estos actores.

La participación en el monitoreo y la evaluación requiere identificar las fórmulas mediante las cuales se integran los actores institucionales, sociales y civiles. Es en particular importante en el diseño de la evaluación y el seguimiento, definir los momentos en que se requiere de los expertos, de los profesionales de carácter multidisciplinario, que complementan pero no obvian la participación de los grupos de población a los que se dirigen las políticas.

En su comentario a la conferencia magistral de Raúl Suárez, Emilio Álvarez Icaza Longoria destacó la trascendencia de los mecanismos de medición, monitoreo y evaluación. A su juicio,

estos mecanismos permiten pasar de los casos a las causas; de la casuística a la estadística.

Los indicadores son un tema muy nuevo en el ámbito de derechos humanos. Los informes de las comisiones de derechos humanos son informes de gestión y no de la situación de los derechos humanos. El uso de indicadores adecuados deberá servir para saber si estamos mejor o peor.

En el marco del Panel 4, dedicado a la exposición de mecanismos de evaluación y seguimiento de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos y género, Raúl Muñoz Castro partió de la premisa de que los cambios de política pública no son espontáneos, surge en condiciones muy específicas y la participación de la sociedad es fundamental. El cambio de una política pública implica un cambio de paradigma. Y este cambio presupone, a su vez, la formación y el fortalecimiento de una coalición de intereses dirigida a impulsar una política de derechos humanos, basada en el paradigma de la razón humana frente a la razón de Estado.

Para lograr la transición de un paradigma a otro, es preciso aprovechar varios factores, elecciones, presiones internacionales, participación civil, cambios en organismos internacionales. El objetivo es claro: lograr el predominio del paradigma de la razón humana como centro de gravedad de la construcción de políticas públicas.

En el Distrito Federal, la presencia de coaliciones que buscan impulsar un cambio en el comportamiento de autoridades y de la sociedad juega un rol definitorio en la elaboración de paradigmas. Lo público ha dejado de ser monopolio del gobierno y del Estado.

Las acciones de implementación y evaluación demandan realismo para que haya avances efectivos en la instrumentación de la política pública. Implican un acto democrático en tanto involucra a la sociedad, en su calidad de destinataria de la política pública; es un acto emancipatorio, en el que, a pesar

de ello, la evaluación no es neutral, sino intuitiva y participativa. Pero es también un proceso medible que, por añadidura, debe entenderse como un proceso de aprendizaje democrático, en donde el Estado reconoce la participación del ciudadano.

Por su parte, Margarita Navarrete compartió la experiencia del Mercosur en este campo. El rol de las organizaciones de derechos humanos en la región ha venido modificándose. En una primera etapa, consistió casi exclusivamente en la denuncia y la promoción de los más elementales derechos políticos.

La transición democrática se reforzó con la incorporación de instrumentos internacionales de derechos humanos. No obstante, surgieron nuevos retos. El ciclo económico y la liberación del mercado produjo una crisis permanente en las condiciones de vida de la población, elementos centrales en la denuncia de una distribución del ingreso inequitativa.

Se inició así un proceso de búsqueda de indicadores (educación, salud, ingreso, derecho a la expresión, etc.) que identificaran ámbitos concretos de políticas públicas que promovieran la consolidación de los derechos humanos. Los observatorios son esenciales en el seguimiento de la aplicación de dichas políticas.

El desafío es transformar las políticas públicas en políticas de Estado. En América Latina, las dificultades internas de los países para articular políticas públicas de derechos humanos se incrementan en el nivel de lo regional. Se busca una transversalidad de derechos humanos en todos los ámbitos. El Mercosur avanza en esa dirección y, a este respecto, la sociedad civil y su participación son ingredientes importantes.

Finalmente, el Panel 5 ofreció una mirada externa a la experiencia de elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. En primer lugar, Rodrigo Morales destacó la construcción del diagnóstico desde la pluralidad, hecho que revela la calidad y la cantidad de las instituciones implicadas y relacionadas con los derechos humanos. No hay exclusiones ni visiones particulares.

Se identificaron tres factores: seguridad humana; democracia y gobernabilidad.

No obstante, no existen políticas públicas que garanticen el acceso a todos los derechos humanos. Hoy urge una política integradora, tanto de la política misma como de sus instrumentadores.

El Diagnóstico amplía la mirada y va más allá de violencia y cárceles; asimismo, apunta a la generación de un programa. Cuáles son las líneas de acción e indicadores; los esfuerzos de armonización de la regulación que deben llevarse a cabo, y qué instrumentos darán certeza a los indicadores son preguntas clave. Asimismo, es indispensable depurar y jerarquizar los datos e indicadores; traducirlos en términos presupuestales; institucionalizar las acciones e indicadores.

La continuidad es fundamental para garantizar que se trabaja en ese sentido.

También Ricardo Raphael partió de la constatación de que el producto del diagnóstico es el resultado de la negociación y la construcción de acuerdos. En los dos sentidos hay un ejercicio de concertación.

No se deben ver las políticas públicas como instrumentos aislados. Son parte de la política. Forman parte de un conjunto indisociable en el que convergen democracia, desarrollo humano y derechos. Éstos son el basamento ético del Estado.

A partir de esta idea se propone la tesis de que, en México, se transitó a la democracia sin reparar en esos tres elementos. México corrió por un camino distinto al de otras naciones como Chile y España, que pusieron en el centro de su proceso de transición a los derechos del ciudadano.

En México, se fijaron las reglas de la transición y de la competencia de una élite, y se postergó la expansión de los derechos. Hay importantes déficit en materia de derechos básicos, primordialmente el judicial. Aunque algo similar se puede

apuntar en relación con los derechos laborales y los derechos sociales, particularmente en materia educativa.

Se ha impulsado un mecanismo de rendición de cuentas, pero no se logró convencer a las personas que pueden concederse derechos y no esperar a que éstos le sean concedidos por el gobernante o funcionario en turno. En la construcción de ciudadanía, es fundamental la educación cívica que construya comportamientos políticos y conciencia de derechos exigibles.

Consensos y planteamientos recurrentes

La realización de un seminario internacional orientado a la exposición, análisis y discusión de una amplia gama de temas relacionados con el diseño y la instrumentación de políticas de Estado con enfoque de derechos y de género no sólo fue relevante desde el punto de vista del intercambio de ideas, conceptos y enfoques metodológicos. Ofreció, sobre todo, la oportunidad de constatar la existencia consensos amplios en torno de las distintas aristas problemáticas de las políticas públicas y de los derechos humanos.

Dichos consensos, sin lugar a dudas, representan un importante marco de referencia para la instrumentación y el aterrizaje del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. No necesariamente en el sentido de un acuerdo pleno respecto a todos los temas, particularmente cuando se persiguen metas tan ambiciosas como la inclusión de quince derechos específicos y sus efectos sobre diez grupos sociales concretos. Desde luego que, a este nivel de especificidad, puede y es lógico que haya disensos. Sin embargo, en relación con el marco más general, los principios en que se sustenta, los objetivos a perseguir y los imperativos técnicos, administrativos y presupuestales que implica, el Programa encuentra en los resultados de este Seminario importantes referentes y elementos conceptuales y

discursivos que, sin lugar a dudas, contribuirán a reforzar aún más su legitimidad.

A grandes rasgos, los principales consensos identificados a través de la presentación de los diferentes trabajos del seminario y que se refieren a los fundamentos conceptuales, éticos y políticos del enfoque de derechos humanos y de género en las políticas públicas se podrían resumir de la siguiente manera:

- Existe un cuerpo de principios éticos y jurídicos plasmados en la DUDH que, a su vez, ha dado lugar a una gran diversidad de convenio y tratados internacionales, los cuales, al haber sido suscritos por el Estado mexicano, representan un mandato claro que es imposible ignorar.
- Se trata de compromisos vinculantes que no sólo deben incorporarse al *corpus* legal del país, sino que, más específicamente, deben traducirse en programas que, de modo expreso, se aboquen a dar contenido concreto y verificable a los compromisos asumidos por el Estado.
- Los programas orientados a garantizar a todos los ciudadanos el goce pleno de sus derechos humanos no pueden estar sometidos a los vaivenes de la vida política ni a la buena o mala voluntad de un determinado gobierno. Representan un compromiso de largo aliento que trasciende ideologías y consideraciones coyunturales. Las políticas públicas orientadas a garantizar los derechos humanos deben ser, por definición, políticas de Estado.
- Por tal motivo, las políticas públicas con enfoque de derechos humanos y de género validan a través de su práctica su publicidad. Son públicas porque se orientan a la satisfacción de un interés inequívocamente público. No hay interés público más elevado que el que expresan los derechos humanos.
- El compromiso efectivo del Estado con los derechos humanos es la objetivación por excelencia de su naturaleza de entidad portadora del interés público. Pero precisamente por

ello, el compromiso con respecto a los derechos humanos es vinculante e irrenunciable. El Estado está mandatado para satisfacer todos los derechos. Éstos son exigibles.

- Así las cosas, el enfoque de derechos humanos y de género en las políticas públicas no es una alternativa opcional para el diseño y la instrumentación de las políticas. Es un imperativo encaminado a hacer valer los principios de la dignidad humana, la igualdad, la no discriminación y la democracia. Y, en el caso específico del enfoque de género, éste es una herramienta crucial para enfrentar la desigualdad y la discriminación mediante el acceso igual y aun afirmativo a los recursos materiales y simbólicos.

Más allá de los fundamentos conceptuales y éticos del enfoque de derechos humanos y de género en las políticas públicas, en el Seminario se esbozaron otros consensos a propósito de la instrumentación de este tipo de políticas. Entre éstos cabe destacar:

- Hay una realidad no siempre evidente, pero que la actual crisis económica ha puesto de manifiesto: el modo en que la problemática económica subsume la cuestión social y, en particular, los derechos humanos. En la práctica, dar contenido material a la obligación estatal con todos los derechos y, de modo específico, con los relacionados con el concepto de seguridad humana, enfrenta importantes restricciones fiscales.
- De ahí la necesidad de toda política pública con enfoque de derechos humanos y de género de prestar especial atención a su aterrizaje administrativo y presupuestal. En relación con la necesidad de hacer efectivo el disfrute de los derechos, la retórica política y aun los actos meramente legislativos son insuficientes. El enfoque de derechos humanos y de género demanda sustentos administrativos y presupuestarios. De hecho, sólo a través de lo presupuestal y lo administrativo será posible dar contenido concreto a la intersectorialidad y

a la transversalidad que los enfoques de derechos humanos y de género requieren.

- Asimismo, el diseño de sistemas eficaces y confiables de indicadores y de mecanismos de monitoreo y de evaluación representan un momento clave del proceso general de las políticas públicas. Una política de Estado con enfoque de derechos humanos y género requiere de indicadores que permitan establecer con rigor cuál es la situación imperante en la materia y evaluar el grado en que la política cumple con sus objetivos o si, en su defecto, requiere de ajustes o de cambios de fondo.
- Las políticas públicas con enfoque de derechos humanos y de género demandan instrumentos metodológicamente sólidos. Pero exigen también la participación activa de la sociedad civil en todos y cada uno de sus momentos, desde la formulación del diagnóstico y la definición de sus objetivos hasta el diseño de sus líneas estratégicas y el monitoreo y la evaluación de sus resultados. Las políticas públicas con enfoque de derechos humanos y de género presuponen un proceso paralelo de deliberación y de empoderamiento de la sociedad civil. Es en este sentido que son auténticamente públicas y legítimamente democráticas.

Sobre la base de estos consensos, el PDHDF cuenta, de entrada, con un sólido sustento ético y conceptual, así como con orientaciones instrumentales y políticas claras para su puesta en acción. En la medida que deriva de un ejercicio participativo y plural de formulación de diagnósticos, representa un caso emblemático de política auténticamente pública, susceptible de servir de modelo a otras entidades de la república y aun a nivel federal. Es un verdadero modelo de política de Estado.

Memorias del Encuentro Internacional Hacia una Política de Estado con Enfoque de Derechos Humanos y Género se terminó de imprimir en diciembre de 2009 en los talleres de Corporación Mexicana de Impresión, S. A. de C. V., General Victoriano Zepeda 22, col. Observatorio, del. Miguel Hidalgo, 11860, México, D. F. El tiro fue de 1 000 ejemplares impresos en papel cultural de 75 g.

memorias • Encuentro Internacional sobre Políticas Públicas • Memorias • Encue
Encuentro Internacional sobre Políticas Públicas • Memorias • Encuentro sobre
nal sobre Políticas Públicas • Memorias • Encuentro Internacional sobre Política
Políticas Públicas • Memorias • Encuentro Internacional sobre Políticas Pública
úblicas • Memorias • Encuentro Internacional sobre Políticas Públicas • Memori
memorias • Encuentro Internacional sobre Políticas Públicas • Memorias • Encuen
úblicas • Memorias • Encuentro Internacional sobre Políticas Públicas • Memori
memorias • Encuentro Internacional sobre Políticas Públicas • Memorias • Encuen
Encuentro Internacional sobre Políticas Públicas • Memorias • Encuentro sobre
nal sobre Políticas Públicas • Memorias • Encuentro Internacional sobre Polític

Publicaciones • Memorias • Encuentro Internacional sobre Políticas Públicas