



“UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO”

“FACULTAD DE DERECHO”

“LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS DERECHOS HUMANOS: UNA PERSPECTIVA JURÍDICA DESDE EL DERECHO PÚBLICO EN EL ÁMBITO LOCAL”.

“TRABAJO TERMINAL DE GRADO”

Modalidad: Trabajo terminal de grado por capítulo de libro

Que para obtener el grado de Maestra en Derecho

Presenta: Licenciada Gina Alma Escandón Carrillo

Tutora Académica

Doctora en Derecho Luz Maria C. Jaimes Legorreta

Tutores adjuntos:

Maestro en Derecho Marco Antonio Morales Gómez

Doctor en Derecho Enrique Cruz Martínez

Toluca de Lerdo, 28 de junio de 2017

INDICE

| | |
|---|----|
| Oficios: Votos Aprobatorios en orden cronológico..... | 4 |
| Oficio de impresión de fecha 14 de junio de 2017..... | 7 |
| Presentación..... | 8 |
| Dedicatorias, Agradecimientos..... | 9 |
| Protocolo:..... | 10 |
| Documento probatorio de publicación | 23 |
| Capítulo del libro:..... | 24 |
| I.Los elementos conceptuales de los derechos humanos..... | 24 |
| II.Las Políticas públicas como alternativa técnica para el tratamiento de los derechos humanos..... | 29 |
| III.Análisis de derecho comparado local de las políticas públicas de los derechos humanos en México..... | 37 |
| IV.Ausencia de una política pública en materia de derechos humanos. Caso: Estado de México..... | 45 |
| V.La percepción social como elemento metodológico fundamental en la formulación de una política pública..... | 49 |
| VI.Conclusiones:elementos metodológicos en la búsqueda por definir un modelo lógico prospectivo de una política públic en materia de derechos humanos..... | 52 |
| VII.Propuesta de adecuación del marco jurídico que regula el ámbito de los derechos humanos en la vertiente local y particularmente en el Estado de México..... | 54 |
| VIII.Bibliografía | 55 |
| Anexos: | |
| :Índice del Protocolo..... | 58 |
| Estructura metodológica..... | 59 |

Breve Glosario de términos textuales.....60

2.Oficios

Votos Aprobatorios en orden cronológico

2.1.Emitido por Tutora Académica Dra. En Derecho Luz María Jaimes Legorreta en fecha 17 de mayo de 2017

2.2..Emitido por Tutor Adjunto Dr. En Derecho Enrique Cruz Martínez en fecha 24 de mayo de 2017

2.3. Emitido por Tutor Adjunto Mtro. En Derecho Marco Antonio Morales Gómez en fecha 26 de mayo de 2017

Oficio de impresión de fecha 14 de junio de 2017

3. Presentación

Concatenar en la perspectiva de lo científico y de lo legal los derechos humanos y las políticas públicas semeja un reto del derecho público, por ese motivo este texto se desarrolla en la idea principal de partir de la búsqueda de elementos metodológicos que en el ámbito local den la pauta para definir el análisis y formular las políticas públicas o nuevas tecnologías de lo público en el ámbito de lo estatal. Dicho de otra forma, la finalidad de este texto es encontrar los elementos que en lo científico y en lo legal posibiliten contar con estrategias válidas para formular una política pública local en materia de derechos humanos. Por ese motivo se parte del planteamiento hipotético de que existe una política de Estado en materia de derechos humanos, pero no una política en materia de derechos humanos en la legislación local de algunas entidades federativas.

El segundo planteamiento del que se parte consiste en que el Estado no garantiza el tratamiento de los asuntos en materia de derechos humanos con mecanismos o instrumentos adecuados a las condiciones que plantean los diversos escenarios en el orden nacional, regional y local, pues continúa aplicando una perspectiva programática derivada de teorías que estuvieron vigentes en la década de los sesentas cuando, se dice, nació propiamente la planeación del desarrollo.

Sin embargo, la nueva era que ha sido denominada como era del conocimiento y en la cual se hayan implícitos cambios significativos en todos los ámbitos de la vida humana, auspiciados la mayoría de ellos por las transformaciones científico-tecnológicas, trae consigo también cambios latentes en las perspectivas de los gobiernos para tomar las decisiones que impactan a las sociedades, destacando en ese contexto la utilización de las políticas públicas por una parte y también cuidando la esfera de los derechos de los individuos a partir del ámbito de actuación del Estado, todo esto en el análisis no menos importante del derecho público.

De ahí la trascendencia del análisis de las políticas públicas y los derechos humanos en la perspectiva jurídica, desde el derecho público y en el ámbito local.

4. Dedicatorias, Agradecimientos

A la memoria de mi padre Rafael Fernando Escandón Rosenzweig

A mi madre Malú Carrillo de Escandón

A mi esposo Alvaro Gaytán Iniestra,

A mis demás familiares y amigos en especial a mis hermanos Roberto Rafael, Sergio Alejandro, Leticia; Gerardo Fernando y Héctor Gustavo.

A mis sobrinos(as) y ahijados(as).

A la Primera Generación de la Maestría en Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la UAEM

A mis Jefes de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.

Agradezco en forma especial a la Doctora en Derecho Luz María C. Jaimes Legorreta, por su invaluable apoyo durante todo el proceso de esta tesis de grado.

Gracias también al Maestro en Derecho Marco Antonio Morales Gómez y al Dr. en Derecho Enrique Cruz Martínez por sus valiosas aportaciones sin las cuales no hubiese podido concretar el presente.

5. Protocolo:

1. TÍTULO

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS DERECHOS HUMANOS: UNA PERSPECTIVA JURÍDICA DESDE EL DERECHO PÚBLICO EN EL ÁMBITO LOCAL.

2. ANTECEDENTES, ESTADO DEL ARTE O ESTADO DE CONOCIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN.

Uno de los cometidos iniciales del proyecto de investigación fue precisamente vincular el tópico de los derechos humanos con el de las políticas públicas. Del primero como es bien sabido en los ámbitos del conocimiento, los derechos humanos tienen antecedentes que nos remontan inclusive a otros siglos, sin embargo el de las políticas públicas no, ya que la búsqueda por contar con nuevas tecnologías de lo público para el tratamiento de los asuntos del Estado, implica revisar las teorías que se aplican en el ámbito de lo público para responder a las condiciones que plantea el contexto vigente en ese momento, de ahí que el estado del arte de la presente investigación tenga mucho que ver con las diversas teorías y escuelas del conocimiento que han intentado explicar lo que se denomina “rol del Estado” entendida como la forma a través de la cual el Estado va a intentar responder a los escenarios complejos en el manejo de los asuntos públicos, más nítidamente podría considerarse que al modificarse las condiciones bajo las que el Estado operacionaliza su actividad se requiere modificar los elementos que coadyuvan a que el Estado atienda y responda a dichas condiciones, por lo que metodológica y legalmente adopta otros medios o mecanismos para tratar los asuntos públicos y propiamente los asuntos que se convierten en parte de la agenda gubernamental.

Así en una primera instancia la Teoría instrumentalista es la que da pauta para el inicio del denominado “análisis de políticas” que fue introducido en nuestro país por el estudioso Luis Aguilar Villanueva. En esta tesis de posgrado se rescata lo atinente a la etapa de la formulación de la política pública que se considera es la base para que tenga éxito la implementación de la misma.

Esta escuela de pensamiento viene aparejada con el neoconstitucionalismo ya que al tratarse de política pública de derechos humanos para el ámbito local y particularmente para el Estado de México, es importante partir de la base de la reforma de 2011 en el texto constitucional que es fundamental para entender las nuevas condiciones bajo las que estaría planteada la formulación de dicha política.

El neoconstitucionalismo implica revisar los principios bajo los cuales surgió el constitucionalismo e implementarlos a las nuevas condiciones de ahí que sea un nuevo o neo constitucionalismo cuyas bases han sido estudiadas por autores como Carbonell.

De esta perspectiva teórica del pensamiento científico han surgido muchos conceptos y definiciones, sin embargo para efectos de este trabajo de investigación es importante considerar que el neo constitucionalismo se considera un nuevo paradigma para el Estado de Derecho Público contemporáneo, ya que presupone una teoría, una metodología y una posición ideológica que se centra de acuerdo con los tratadistas del tema en acentuar la fuerza normativa de la constitución, particularmente respecto a la conexión entre el derecho internacional de los derechos humanos y los ordenamientos jurídicos positivos nacionales¹.

A sí el neoconstitucionalismo es importante para este análisis porque representa un nuevo paradigma de las Ciencias Sociales particularmente del derecho toda vez que implica aplicar los principios del liberalismo bajo los que se impulsó el constitucionalismo, a las condiciones del contexto actual.

Así metodológicamente en estas escuelas de pensamiento es en las que se gesta la propuesta de los elementos de una política pública en materia de derechos humanos para el ámbito local específicamente para el caso del Estado de México.

3. OBJETO DE ESTUDIO

Los elementos en la formulación de una política pública en materia de derechos humanos para el Estado de México es lo que permitió plantear y centrar el objeto de estudio a partir de la perspectiva del Estado y del derecho público contemporáneo.

Es por lo tanto que la ausencia de políticas públicas en materia de derechos humanos en la legislación local, particularmente en el Estado de México permite arribar a la construcción del objeto de estudio buscando definir esos elementos que posibilitan la formulación de la política pública en materia de derechos humanos.

Es por lo tanto que se parte de la premisa de que no existe un proceso de definición jurídica de la política pública de derechos humanos en el ámbito local, si bien en

¹ Cfr. Medici, Alejandro. Introducción al (Neo) constitucionalismo como paradigma del Estado de Derecho Contemporáneo. Derecho Político .UNLPAM

contraste existe una definición legal de la política de los derechos humanos a partir de una visión sustentada en la perspectiva de la planeación programática.

4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En el Estado de México no se ha introducido en su legislación el tratamiento de políticas públicas en materia de derechos humanos, aún cuando en el ámbito local se observa que otras entidades federativas ya trabajan con esta variante para el tratamiento de los asuntos del ámbito de lo público y por consiguiente de Gobierno.

Por consiguiente es necesario plantear los elementos metodológicos a partir de los cuales se define la formulación de la política pública en materia de derechos humanos, elementos que no sólo son de naturaleza jurídica y social sino constitucional y del ámbito del derecho público que es el ámbito por excelencia del Estado.

Es así que el contexto en el cual se inserta la definición de los elementos metodológicos de una política pública son los siguientes:

- a) **Ámbito del Derecho Público contemporáneo que es el ámbito del Estado.**
- b) **El Estado en la perspectiva del neoconstitucionalismo (Carbonell) y del denominado institucionalismo (Guy Peters)**
- c) **El análisis de políticas como una nueva tecnología de lo público, es decir, como una forma innovada del ámbito de lo público en el tratamiento de los asuntos que son públicos y que por tanto pueden ser objeto de atención prioritaria por insertarse en la agenda del Gobierno.**
- d) **Los elementos metodológicos en la formulación de una política pública, como fase clave para definir la perspectiva institucional jurídica y social de los derechos humanos.**
- e) **La necesidad de introducir esta idea de formular una política pública en materia de derechos humanos en la legislación local particularmente del Estado de México.**
- f) **La revisión de la adopción de la idea de políticas públicas en materia de derechos humanos en el ámbito local, a partir de una muestra consistente en el 50% más uno del total de las entidades federativas para confirmar que en más de la mitad de los estados sólo un 3% ha introducido a su marco jurídico en materia de derechos humanos, la idea de trabajar por políticas públicas. Así el Estado de México se inserta en esta muestra representativa y es evidente la**

necesidad de incorporar una idea más preclara de la política pública de derechos humanos en lugar de una visión tradicional de la programación.

Cuando ha sido concluida esta investigación se ha expedido la Ley del Programa de Derechos Humanos que introduce la idea de las políticas públicas en el Estado de México.

5. JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Hay una necesidad legal y una necesidad del Estado, en el ámbito local, de que el tratamiento metodológico de los derechos humanos sea a través de las políticas públicas.

Vincular los derechos humanos con el proceso de políticas públicas es también llevar el ámbito de la ciencia al espacio o ámbito de lo público con el propósito de que las nuevas tecnologías del Estado se introduzcan en el ámbito legal local de los derechos humanos, particularmente en el Estado de México donde es evidente esta necesidad.

En la perspectiva anterior se infiere que hace falta definir y formular una política pública de derechos humanos a partir de ese nuevo contexto, utilizando el método comparado y el cuantitativo, pues el primero se justifica por la perspectiva local en el análisis para particularizar en el estado de México y el segundo coadyuva a que a través de una muestra selectiva simple se obtengan elementos de análisis acerca de la percepción social de los derechos humanos en el Estado de México, toda vez que ello es un factor clave para formular una política pública en materia de derechos humanos.

6. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

6.1. TEMPORAL.

Esta circunstancia definida como ausencia de una política pública de los derechos humanos se ha observado que existe en el Estado de México, en relación con otras entidades federativas.

La temporalidad en este caso nos remite al ordenamiento que se encuentra vigente, toda vez que existe una evidente necesidad de abordar los derechos humanos con las nuevas estrategias y tecnologías del Estado que son las políticas públicas, superando de esa forma la obsolescencia de una perspectiva de planeación programación que se

ha introducido en la ley y que apuesta a una legislación que fue argumentada, en dicho rubro, bajo teorías de los años sesentas.

En suma la temporalidad se circunscribe a la época en la que se encuentra vigente dicha problemática. Así el fenómeno y su problematización es vigente

La temporalidad adoptada también tiene que ver con la vigencia de las teorías seleccionadas para el análisis argumentativo, es decir el institucionalismo (Guy Peters) el neoconstitucionalismo (Carbonell) y el análisis de políticas públicas (Aguilar Villanueva).

Delimitando semánticamente las principales categorías, conceptos y términos que se utilizaron, se tiene lo siguiente:

Formulación de una política pública como primera fase básica de cuyo adecuado planteamiento dependería la adecuada implementación de la misma. Fase que es compleja por contener elementos de naturaleza social (percepción social), política (actores y grupos) y jurídica (planteamiento en texto legal).

En relación al Institucionalismo es una escuela de pensamiento cuyo exponente principal parece ser Guy Peters y que en el texto que se desarrolla es fundamental porque a partir de esta tendencia ideológica es posible adentrarse a la comprensión de lo público, es decir lo que es inherente al Estado y a la Administración Pública. Lo institucional es una vía a través de la cual el Estado le otorga identidad a las organizaciones públicas a través de las leyes y reglamentos o instituciones del orden público.

Así la formulación de una política sólo se puede comprender en relación a este contexto y sus conceptos.

El neoconstitucionalismo es la segunda vertiente que explica la formulación de una política pública en materia de derechos humanos pues históricamente queda de manifiesto que sólo a través de reformas constitucionales puede darse una mejor comprensión de las políticas de derechos humanos.

La tercera tendencia o escuela de pensamiento lo constituye el análisis de políticas que es fundamental en la búsqueda por formular una política pública en materia de derechos humanos.

6.2. ESPACIAL

A partir de un análisis comparado y considerando como muestra selectiva el 50% de las legislaciones de entidades federativas en materia de derechos humanos el análisis de este texto se orienta al ámbito local particularizando que en el Estado de México no existe una política pública en materia de derechos humanos, planteada a partir de la formulación y por ende de los elementos metodológicos que posibilitan el acceso teórico metodológico a dicha fase de la política pública que es una de las nuevas tecnologías del Estado que deben, por tanto, trabajar los Gobiernos a efecto de tener más éxito en la implementación de dicha modalidad.

Existe además evidencia suficiente de que otras entidades federativas ya han iniciado en dicho cometido por lo que el Estado de México debe de tener los elementos metodológicos que le permitan plantear con éxito dicha política pública a partir de su formulación.

6.3. PERSONAL

La problemática planteada en este texto impacta en la fase de formulación de las políticas públicas que constituye la fase metodológica en la que se definen los actores políticos y públicos a los que impacta o impactan en la estrategia de gobierno que llevada a la agenda de lo público la convierte en una política pública para el tratamiento del ámbito que interesa, es decir los derechos humanos.

6.4. MATERIAL.

La formulación de una política pública de los derechos humanos en su fase de formulación se basa, de entrada en la percepción social, por lo que en este texto se considera una muestra selectiva simple en la aplicación de un cuestionario para conocer el grado de cultura que tienen diversos sujetos sociales en relación a dicha política.

También se detecta que la temática, por su naturaleza no sólo es del ámbito del Derecho Público, sino también se ubica en disciplinas como la Ciencia Política y la Administración Pública y finalmente se particulariza en la legislación como una necesidad evidente de abordar y modificar el texto actual en lo atinente a la falta de un tratamiento adecuado de los derechos humanos bajo las nuevas tecnologías del Estado pero debidamente plasmados en la legislación correspondiente, en este caso del Estado de México.

La percepción social en la búsqueda del planteamiento es primordial porque la finalidad de la ciencia debe ser tener una perspectiva de aplicabilidad práctica.

7. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Hasta hoy en día no existen suficientes trabajos de tesis de posgrado con esta perspectiva en el análisis, es decir no existe suficiente argumentación científica que vincule la etapa de la formulación de las políticas públicas con los derechos humanos particularmente en relación a los elementos metodológicos de dicha fase y al ámbito geográfico de aplicación que es el ámbito local y particularmente el Estado de México.

En tanto las aportaciones centrales del trabajo pretenden ser las siguientes:

Contribuir al análisis científico de investigación enfocada a la fase de formulación de una política pública para el ámbito local de desarrollo, particularmente para el Estado de México.

El problema que se abordó es importante para la comunidad científica pues busca vincular el ámbito de los derechos humanos en la perspectiva del derecho público con las políticas públicas en la perspectiva del análisis de las políticas.

También es importante referir la importancia que tiene el problema para otras entidades federativas pues deben de utilizar el análisis de políticas en el ámbito de los derechos humanos ya que podrían omitir el nuevo contexto y plantear soluciones para una realidad que ha sido desfasada.

8. OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN EN CONCORDANCIA CON EL ESTADO DE LA CUESTIÓN Y DEL ARTE.

8.1 GENERAL

Definir una política pública de derechos humanos en el ordenamiento legal local del Estado de México, a partir de elementos de la formulación, con base principalmente, en la percepción social de diversos sujetos que confluyen en la formulación de dicha política así como del análisis del texto legal.

8.2 ESPECÍFICOS

8.2.1. A partir de un análisis de derecho comparado con base en una muestra simple del 50% más uno, de entidades federativas, se busca inferir los elementos

metodológicos para definir una política pública en materia de derechos humanos a partir de su introducción a la legislación vigente.

8.2.2. Explicitar las ventajas que orientan al Estado a trabajar por políticas públicas en el ámbito local a partir de las condiciones que históricamente determinan su “rol” o actividad sustantiva.

8.2.3. Vincular los elementos de la percepción social de las políticas públicas de los derechos humanos con la necesidad de introducirlas en el orden jurídico local vigente, particularmente del Estado de México.

8.2.4. Plantear los elementos básicos que posibiliten la formulación de una política pública local para el Estado de México.

9. HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

Existe por lo tanto, una política de Estado en materia de derechos humanos pero no una política pública en materia de derechos humanos en la legislación planteada a partir de los elementos metodológicos que posibilitan la formulación de dicha política en el nuevo contexto y bajo las nuevas condiciones.

Es así que el Estado no garantiza que el tratamiento de los asuntos en materia de derechos humanos sea con mecanismos o instrumentos adecuados a las condiciones que plantean los diversos escenarios en el orden nacional, regional y local pues continúa aplicando una perspectiva meramente programática derivada de teorías que estuvieron vigentes en la década de los sesentas cuando se dice nació propiamente la planeación del desarrollo.

En el análisis del ámbito jurídico de los derechos humanos en el orden local, se encontró que no se ha introducido al texto la idea y el razonamiento lógico de abordar los derechos humanos a partir de la formulación de una política pública en virtud que sólo el 25% de un total de 16 entidades federativas trabajan las políticas públicas de los derechos humanos, mientras que el 75% sólo refiere a programas, o a una política de derechos humanos más no a una política pública de derechos humanos.

10. ESQUEMA DE TRABAJO

Introducción.

I.Los elementos conceptuales de los Derechos Humanos.

II.Las Políticas públicas como alternativa teórica para el tratamiento de los Derechos Humanos

III. Análisis de Derecho Comparado local de las Políticas Públicas de los Derechos Humanos en México

IV. Ausencia de una política pública en materia de derechos humanos. Caso: Estado de México

V. La percepción social como elemento metodológico fundamental en la formulación de una política pública.

VI. Elementos metodológicos en la búsqueda por definir un modelo lógico propositivo de una política pública en materia de derechos humanos.

11. DISEÑO TEÓRICO METODOLÓGICO

Así la teoría y conceptos en la construcción del objeto de conocimiento, fueron las siguientes:

| TEORÍA | CONCEPTO |
|--|--|
| Institucionalismo (Guy Peters) | Elementos para la formulación de una política pública en materia de derechos humanos para su institucionalidad jurídica |
| Neoconstitucionalismo (Carbonell) | Se plantea la vigencia de los principios que dieron origen y permanencia al constitucionalismo bajo las nuevas condiciones del actual contexto. |
| Análisis de políticas (públicas) (Aguilar Villanueva) | Formulación de una política en materia de derechos humanos a partir de su adición a la ley como idea clave de un Gobierno mas eficaz y eficiente. |

Procedimientos, técnicas, herramientas y habilidades que se requirieron por la metodología fueron análisis estadístico simple en un muestreo simple y la aplicación de un cuestionario a la población objetivo; obtención de muestra de entidades federativas para conocer quienes trabajan por políticas públicas y que ello se encuentre debidamente establecido en la ley en la materia.

Por motivos que encuentran su soporte en las consideraciones anteriores, al derecho se suman otras disciplinas base para el análisis del fenómeno abordado, es decir, por ejemplo, la Ciencia Política y la Administración Pública, y la Estadística esencialmente que posibilitaron adentrarse en el análisis de políticas y respecto a la estadística posibilitó la obtención de las muestras simples para conocer elementos de la percepción social así como del aspecto comparativo respecto a las entidades federativas.

12. MARCO TEÓRICO, CONCEPTUAL E HISTÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

Los conceptos clave en el análisis del presente texto son en primer lugar los derechos humanos y por otra parte las políticas públicas, sin embargo los mismos implican conceptos como los de Estado, entidad federativa, fase de formulación de la política pública y esencialmente los elementos metodológicos que posibilitan el planteamiento de la formulación de una política pública en materia de derechos humanos para el Estado de México.

La formulación de la política pública como fase central y primera de una política pública en materia de derechos humanos.

Los elementos metodológicos de la política pública como aquéllos que permiten plantear adecuadamente la formulación de la política pública en materia de derechos humanos.

El Estado como el contexto básico para formular la política pública.

La política pública como nueva tecnología del Estado para el tratamiento de los asuntos públicos uno de los cuales puede ser los derechos humanos.

Entidad federativa que en el caso del Estado de México permite establecer un análisis comparativo para dilucidar la implementación de una política pública en el ámbito local de desarrollo de nuestro país.

La fase de la formulación de la política pública que implica elementos metodológicos de naturaleza jurídica, social (percepción social) y del derecho público que es el derecho del Estado y en el que política pública y derechos humanos son factores imprescindibles.

Los conceptos anteriores se basan en escuelas o tradiciones de pensamiento tales como neoconstitucionalismo, análisis de políticas, e institucionalismo, esencialmente para explicar el nuevo contexto que demanda plantear la política pública a partir de una correcta formulación.

13. METODOLOGÍA A DESARROLLAR, A PARTIR DE LA TEORÍA ENUNCIADA EN EL NUMERAL ANTERIOR.

Se trata de una investigación aplicada que parte de lo deductivo a lo inductivo toda vez que la perspectiva local posibilita aterrizar en la fase propositiva del texto que se orienta a proponer la formulación de una política pública en materia de Derechos Humanos para el Estado de México.

Metodológicamente la investigación utiliza vertientes base en el análisis como lo es el método comparativo y el análisis de políticas públicas por tanto debe de tener una base legal más precisa.

Así la definición de los elementos metodológicos de la formulación de la política pública en materia de derechos humanos debe introducirse para tener una mejor perspectiva en el tratamiento de los derechos humanos como asuntos públicos.

Dichos elementos metodológicos se desglosan y particularizan en lo legal (proponiendo adecuar el texto legal) en lo social (percepción social que debe de ser incorporada en la formulación de la política pública) esencialmente como factores clave.

14. FUENTES DE INFORMACIÓN

12.1. BIBLIOHEMEROGRAFÍA

(1996) Aguilar Villanueva, Luis F. **(Estudio Introductorio y edición) Varios autores, Problemas públicos y Agenda de Gobierno.** México. Miguel Ángel Porrúa y Editores.

(1992) _____ **El Estudio de las Políticas Públicas.** México. Miguel Ángel Porrúa Editores.

(1992) _____ **La Hechura de las Políticas Públicas.** México. Miguel Ángel Porrúa Editores. 1992.

(2001) Arévalo Álvarez, Luis Ernesto. **El concepto jurídico y la génesis de los derechos humanos.** México. Universidad Iberoamericana Puebla. Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Segunda edición.

(1998) Bardach Eugene. **Los Ocho pasos para el Análisis de Políticas Públicas** México Coedición Miguel Ángel Porrúa Editores /CIDE.

(2011) Carbonell, Miguel. **Los Derechos Fundamentales en México**. México. Porrúa; 159 pp.

(2010) Carbonell Miguel y García Jaramillo, Leonardo. **El canon neoconstitucional**. Madrid. Coedición Editorial Trotta, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

(2004). Cisneros Frías, Germán. **Metodología Jurídica**. Editora Jurídica Ceballos. Quito. 201 pp.

(1996) De la Garza Toledo, Enrique. (Coordinador) **Políticas públicas alternativas en México**. Edición del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades UNAM. La Jornada Ediciones.

(1997). Diario Oficial de la Federación. Acuerdo Presidencial del 17 de octubre de 1997.

(1997) Fernández, David y Acosta-Ortiz, Jesús S. **Los derechos humanos en México: La tentación del autoritarismo**. México UIA (Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín PRO JUÁREZ, A.C.

(2007) Ferrer Lues, Marcela. **Derechos Humanos en población: indicadores para un sistema de monitoreo**. CEPAL. Series Población y Desarrollo.No.73.

(1998) Hernández Sampieri, Roberto et. al. **Metodología de la Investigación. México**. Mac Graw Hill, 2ª. Edición.

(1994) Kliksberg, Bernardo (compilador) **El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional**. México. INAP. FCE.

(sin fecha) Medici, Alejandro. **Introducción al (Neo) constitucionalismo como paradigma del Estado de Derecho Contemporáneo**. Derecho Político .UNLPAM

(2007) Nussbaum Martha, C. **Las Fronteras de la Justicia. Consideraciones sobre la Exclusión**. España. Paidós.

(2006) Pérez Reyes, Constanza, et. al. **Glosario de términos básicos sobre derechos humanos**. México UIA.

(2004) Rodríguez Ortega, G. **Bioética, Legislación, políticas públicas y derechos humanos**. México. Comisión Nacional de Derechos Humanos.

(1998) Savater, Fernando. **Ética, política, ciudadanía**. México. Grijalbo.

(1995) Valdés Luigi. **Conocimiento es Futuro**. México. CONCAMIN.

(1995) **Gestión y Política Pública**. Vol. IV. Número 1. México, primer semestre de 1995. CIDE.

Programa Nacional de Derechos Humanos. En www.derechoshumanos.gob.mx.

(2006) Gutiérrez Parada, Óscar. **Técnicas Normativas. Modelos de análisis lingüístico y lógico de enunciados jurídicos aplicables durante su elaboración.** México. Universidad Pontificia de México.

(2011) Poder Ejecutivo. Secretaría de Gobernación. **Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Diario Oficial. Viernes 10 de junio de 2011.

(2010) World Bank. **The Practice of Policy-Making in the OECD: Ideas for Latin America.** Gobierno de España. Ministerio de Economía y Hacienda. Report No.59207-LAC

INTERNET.

www.derechoshumanos.gob.mx.

www.inegi.org.mx

[www.ucm.es/info/eurotheo/.../politicas_públicas.htm](http://www.ucm.es/info/eurotheo/.../politicas_p%C3%BAblicas.htm)

6.Documento probatorio de publicación emitido por el Coordinador de producción editorial Lic. Carlos Apartado de la editorial Fontamara en fecha 09 de febrero de 2017

7.CAPÍTULO DE LIBRO.:

I.Los elementos conceptuales de los Derechos Humanos.

Sócrates² afirmaba que “A la luz del conocimiento, los espectros mueren” y es con esa luz con la que se pretende buscar el conocimiento, argumentar y referir algunos elementos metodológicos de las políticas públicas de los derechos humanos, en una perspectiva local.

Es así que un primer planteamiento radica en la necesidad de dotar a las Comisiones de Derechos Humanos, en el ámbito local y particularmente en el caso del Estado de México, de la atribución de formular y diseñar una política pública de derechos humanos³, a efecto de contar con un tratamiento más certero en las problemáticas que se les presenten⁴.

En un tratamiento metodológico adecuado para los fines que se pretenden, se abordarán tres vertientes del conocimiento: la que conceptualiza los derechos humanos; lo que define una política pública analizando comparativamente el caso de diversas entidades federativas y; lo que permitiría arribar en el análisis a una política pública de los derechos humanos para el Estado de México. Aclarando que la aportación que pudiera generarse se orienta a los derechos humanos, más que a la

² Cfr. Diálogos de Platón. El Mito de la Caverna (s.f.)

³ En términos del artículo 13, fracción **XXIX, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, este Organismo tiene la atribución de garantizar un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos en el diseño y la instrumentación de políticas y programas de gobierno.**

⁴ Son diversas fases que tiene una política pública en materia de derechos humanos, sin embargo las de implementación, o monitoreo por ejemplo no se introducen como elementos conceptuales propositivos por no constituir ya objeto de análisis de este texto.

perspectiva política o de Administración Pública, tomando en consideración el ámbito del derecho público, que es el ámbito por excelencia del Estado.⁵

Es así que en una primera vertiente, la teorización de las políticas públicas de los derechos humanos implica que éstos, tanto en su parte teórica como en la práctica, constituyen un referente obligado para el Estado en la búsqueda por lograr su legitimidad ante la sociedad.

Por ello, es menester referir los conceptos clave de los que parte esta investigación, es decir, los derechos humanos y las políticas públicas, a fin de cumplir con el objetivo de dilucidar los razones por las que es imprescindible trabajar el tema de los derechos fundamentales a la luz de las políticas públicas.

En sus generalidades los derechos humanos tienen una connotación y un reconocimiento universal basado primeramente en la búsqueda por la libertad, la igualdad y la dignidad. Sin embargo, no hay que soslayar que son los principios básicos de los derechos humanos los que nos permiten comprender el alcance en su conceptualización y definición, principios señalados en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶

También es menester destacar que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, establece en su artículo 1 que todos los seres humanos nacen libres e

⁵ El derecho público parafraseando a Darío Rombola y a Martín Reboiras es el que arregla y fija los fundamentos de cada Estado y las relaciones e intereses que existen entre el Estado y los individuos que lo componen. Confróntese a los autores citados en Diccionario Ruy Díaz de Ciencias Jurídicas y Sociales. Colombia. Ruy Díaz Editorial (2005) pág. 365

⁶ Constitución cuya última reforma, en el momento en que se desarrolló este texto, data del 27 de enero de 2016

iguales en dignidad y derechos, y dotados como están de razón y conciencia deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.⁷

Al respecto, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre es precisa al considerar que en repetidas ocasiones, los Estados americanos han reconocido que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana⁸.

El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial el Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realizando la precisión terminológica entre derechos humanos y sus garantías, además del establecimiento de principios básicos y de una nueva jerarquía de tratados.⁹

La connotación que la Real Academia de la Lengua Española otorga al término derecho es del latín *directus* es decir directo y de público enfatiza que es el que tiene por objeto regular el orden general del Estado.¹⁰ Se infiere por tanto que derecho humano sería el derecho directo de las personas, de acuerdo con estas acepciones.

Asimismo, existen diversas posiciones teóricas respecto al concepto y fundamentación de los derechos humanos, entre las que destaca Ferrajoli, quien

⁷ Plascencia Villanueva, Raúl; Pedraza López Ángel (compiladores) Compendio de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Tomo I.1ª. reimpresión, 2012, pág. 106.

⁸ *Ibid.*, pág. 163 (Denominada Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, en Bogotá Colombia, en 1948).

⁹ En el artículo 1 constitucional se establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

¹⁰ Cfr. Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Impreso en España, 1984, Vol. 1., págs. 455-456.

reconsiderando el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos enfatizó que todos los derechos fundamentales son vitales por lo que deben de estar garantizados, pues ello es condición necesaria para la paz: el derecho a la vida y a la integridad personal, los derechos civiles y políticos, los derechos de libertad, pero también en un mundo en el que sobrevivir es siempre menos un hecho natural y cada vez más un hecho artificial, los derechos sociales para la supervivencia.¹¹

Remitirse a una de las nociones más clásicas de los derechos humanos implica remontarse también a autores como Peces Barba para quien la terminología sobre los derechos fundamentales tiene dos características:

1. Su variedad: "derechos humanos"; "derechos fundamentales"; "derechos naturales"; "derechos públicos subjetivos"; libertades fundamentales"; "garantías individuales".
 2. Cada una de estas denominaciones se apoya en un fundamento ideológico y filosófico distinto. La mejor denominación es la de derecho fundamental. Por tanto excluimos:

A. La de "derechos humanos": todos los derechos son humanos.

B. La de "derechos naturales": es propia del naturalismo (ius) cuya concepción se rechaza.

C. La denominación "derecho fundamental" presenta las siguientes ventajas:

- Se hace hincapié en el máximo puesto que dentro de la jerarquía normativa corresponde a los derechos fundamentales.
- Hace ver el papel esencial que dentro de la teoría de la justicia corresponde a este tipo de derechos¹²
-

Para algunos tratadistas los derechos humanos se definen como “poderes del ser humano. Facultades que posee todo individuo para su desarrollo en sociedad. Potestades de toda persona para su vida en sociedad”.¹³

Sin embargo, considerando los elementos básicos de la perspectiva clásica, esta investigación se centra en los postulados de la Teoría Institucional entre cuyos

¹¹ Ferrajoli, Luigi. Sobre los Derechos Fundamentales y sus garantías. México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2010; pág. 9.

¹² Cfr. Peces Barba Gregorio. Los Derechos Fundamentales. Madrid, 1980. 3ª edición.

¹³ Martínez Morales, Rafael I. Glosario Jurídico Constitucional y Garantías. México. Editorial IURE. Editores S.A. de C.V. Colección glosarios jurídicos temáticos 2ª. Serie. Volumen 4; 2005, pág. 29.

principales exponentes encontramos a Carbonell, quien sintetiza la idea de los derechos humanos en tanto derechos fundamentales de la siguiente manera:

“Para los institucionalistas, los derechos fundamentales ordenan ámbitos vitales objetivos, tendientes a la realización de ciertos fines; los derechos, desde esta óptica, reflejan circunstancias vitales y, al regularlas, las asumen y les confieren relevancia normativa”¹⁴

Aquí es preciso considerar que referir a los derechos fundamentales en la posición teórica de la teoría institucional da la posibilidad de un mejor tratamiento teórico en la perspectiva de las políticas públicas, o dicho de otra manera el basarse en la teoría institucional para conceptualizar los derechos fundamentales permite encontrar elementos suficientes para su interrelación con el ámbito de las políticas públicas, así la institucionalidad da la pauta para encontrar la definición de las políticas públicas en materia de derechos humanos.

En el ámbito de la Ciencia política uno de los pensadores contemporáneos que más éxito tiene con su teoría institucional es Guy Peters y en el ámbito del Derecho propiamente es Carbonell, quien postula la teoría del institucionalismo y particularmente del neo institucionalismo. El primero expone que las políticas públicas son un factor relevante para la gobernanza y sugiere que exista un acercamiento paulatino entre organizaciones públicas y privadas hacia el área donde se gestan las políticas públicas, en tanto que Carbonell transforma esta idea organizacional en institucional argumentando que: para los institucionalistas, los derechos fundamentales ordenan ámbitos vitales objetivos, tendientes a la realización de ciertos fines; los derechos, desde esta óptica.¹⁵

En primera instancia el concepto institucional refiere lo que es del Estado, lo perteneciente al Gobierno y por consiguiente al poder público, por lo tanto la teoría institucional se desarrolla a la luz del ámbito de lo público, de ahí que la vinculación

¹⁴ Carbonell, Miguel. Los Derechos Fundamentales en México. México. Porrúa, S.A. de C.V. 2011, página 39

¹⁵ Cfr. Carbonell, Miguel. Op cit.

entre derechos humanos y políticas públicas se constituya en una aportación al ámbito del derecho público.

Para la teoría institucional las normas jurídicas “[...] son vistas como productos de la acción social o institucional”¹⁶

Con este concepto se puede iniciar la parte que busca vincularse en esta investigación: valor con norma y hecho y política. Este concepto permite adentrarse asimismo, en la parte no sólo del propio constitucionalismo y lo que representarían las garantías individuales y las sociales en nuestro sistema jurídico político mexicano, sino también en la parte institucional para entender la forma en que los derechos humanos son introyectados al plano institucional del Estado a través de la formulación de políticas públicas.

Ahora bien, con la complejidad que revisten los gobiernos de este milenio y los asuntos que tienen en agenda para su resolución, se plantean las políticas públicas como las denominadas nuevas tecnologías que permiten darles un tratamiento a dichos asuntos, orientan al decisor para considerar la mejor opción desde el punto de vista del Estado y de la sociedad, y posibilitan atender las problemáticas en diversos ámbitos de la vida humana, tal es el caso del ámbito de los derechos humanos.

Lo importante, para el objetivo de este texto, consiste en establecer el punto de encuentro entre los derechos humanos y las políticas públicas, o dicho de otro modo, llegar al conocimiento de la utilidad que le representa a los derechos humanos el ser definidos y tratados a través de un proceso de políticas públicas.

II.Las Políticas públicas como alternativa teórica para el tratamiento de los Derechos Humanos.

¹⁶ Bix Brian H. Diccionario de Teoría Jurídica. Biblioteca Virtual Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; (s.f.) pág. 280 Cfr. www.juridicas.unam.mx

Un primer acercamiento a este planteamiento lo constituye la reforma en materia de derechos humanos impulsada por el Estado mexicano en el ámbito constitucional, pues de ella queda claro que, paralelamente, es necesario impulsar la formulación de políticas públicas que respondan a este nuevo contexto jurídico. Es así que un orden jurídico con reformas sustantivas, trae aparejado un nuevo orden institucional en el que las políticas públicas tienen prioridad.

Es importante reconocer la existencia de una política de Estado en materia de derechos humanos, sin embargo es preciso repensar la forma en que se puede diseñar una política pública a partir de las nuevas tendencias teóricas que vendrían a enriquecer el ámbito de los derechos humanos.

Como en todos los casos, el ámbito de los derechos humanos debe de ser abordado desde una perspectiva que le dé posibilidades de responder a los nuevos contextos y situaciones que se plantean por una sociedad cada vez más compleja, es decir no se puede permanecer en el tratamiento de los derechos humanos con teorías o instrumentos que fueron válidos en otros tiempos y en otros contextos, es necesario adecuarlos a las realidades actuales.

Pero, ¿cuál es la importancia que tienen las políticas públicas para los derechos humanos? Evidentemente el tema de las políticas públicas nos remite al ámbito de la Ciencia Política, sin embargo aquí lo importante es encontrar los elementos que nos permitan vincular las dos disciplinas científicas para arribar al entendimiento de una política pública en materia de derechos humanos.

Para el análisis de lo que se refiere a hecho y política, existe una perspectiva teórica que interesa en este análisis: el “análisis de políticas” como construcción teórica en

Aguilar Villanueva, para inferir las metodologías en tanto procesos y fases para formular una política pública en materia de derechos humanos¹⁷.

Una política pública en materia de derechos humanos, es una política pública sustentada en una teoría de justicia social, además de la parte política que le subyace.

Remitiéndose nuevamente a la idea de Guy Peters sobre introducir políticas públicas en la perspectiva del institucionalismo, más específicamente este teórico contrasta concepciones diferentes, para enfocar el proceso de elaboración de políticas públicas en un contexto democrático. El modelo de arriba hacia abajo se caracteriza por un enfoque formal que se cimienta en acciones legislativas, con un preponderante protagonismo de los legisladores, los dirigentes políticos y sus técnicos. En este enfoque, la participación ciudadana ocurre temprano en el ciclo, y se traduce en insumos indirectos por parte de los ciudadanos, a través de mecanismos formales tales como el voto y los cabildeos. El supuesto básico es la preponderancia de la ley y las reglas de las instituciones para ordenar y regular las acciones de los individuos en la sociedad y su legitimidad: la base legítima de la acción gubernamental es la ley.¹⁸

El ámbito de los derechos se ha visto complejizado por lo que el Estado debe de buscar elementos adicionales que lo ayuden en la búsqueda de soluciones o alternativas de solución y uno de los instrumentos para ello es el de las políticas públicas.

El modelo de abajo hacia arriba busca reflejar más directamente las demandas de los ciudadanos en la arena en la cual se formulan las políticas y pone mayor énfasis en

¹⁷ Cfr. Aguilar Villanueva, Luis F. Problemas públicos y agenda de gobierno. México. Grupo Editorial Porrúa S.A. Segunda edición 1996.

¹⁸ Estas ideas fueron expuestas por Guy Peters en su obra Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. (http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol_IV_No.II_2dosem/PG_Vol.4_No.II_2DOSEM.PDF)

las preferencias de los niveles inferiores de gobierno y de sus clientes, bajo el supuesto de que las políticas públicas deben ser el resultado de la negociación de actores con intereses diversos. Los mecanismos propuestos son aquellos que permiten mayor participación directa, tales como el plebiscito, los referendos, los contratos negociados y la coproducción con la participación de los grupos afectados por una política específica¹⁹.

Lo anterior tiene mayor significado en el análisis si se considera que el ámbito de los derechos humanos se ha visto complejizado, por lo que el Estado debería de buscar elementos adicionales que le ayuden en la exploración de alternativas de solución.

Los dos modelos son eminentemente democráticos, dice Peters. Afirma además que ninguno de los dos existe de una forma pura en la práctica y que se distinguen más por el grado de énfasis en el enfoque que por la implementación absoluta como tipos ideales²⁰.

Tomando una posición basada en la teoría de la contingencia,²¹ el autor sugiere que en realidad un modelo puede ser más apropiado que el otro dependiendo del tipo de política que se está elaborando, y que además, estos enfoques se pueden usar intermitentemente en distintos momentos del proceso de elaboración de una política pública. Esto es posible porque los dos enfoques coinciden en su compromiso por la democracia a pesar de diferir en el momento y la medida en que las demandas populares entran a determinar el diseño y la implementación de la política en cuestión.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Aparte de los dos modelos citados también se hace referencia a los modelos híbridos, según diversos autores como Guy Peters, entre otros.

²¹ De la cual se dice es una teoría con énfasis en las organizaciones y en la afectación que tienen el medio ambiente sobre las mismas.

Aguilar Villanueva es la perspectiva teórica que mayor vinculación supone al objeto de estudio que aquí se analiza, ya que los derechos humanos son la parte más sensible de la justicia y por lo tanto propósito de la justicia social, lo que justifica buscar un planteamiento metodológico a partir de otra construcción teórica como lo es el “análisis de políticas” es también una perspectiva de análisis para entender, contextualizar y hacer aportaciones al ámbito de lo público desde lo académico²².

Del análisis de políticas públicas ha dicho Aguilar Villanueva que refiere a “[...] acercar la administración pública al proceso decisorio de las políticas [...]”²³

Así si bien se plantea que el principal problema es el de tener una “teoría” de la administración pública que ha quedado atrapada entre las consideraciones jurídicas institucionales (repertorio de leyes y reglamentos, ámbitos de competencia y jurisdicción, procedimientos reglamentarios) y las menores consideraciones operativas para cumplir órdenes dadas y llevar a cabo decisiones previas.²⁴

Sin embargo, para efectos de este texto, merece especial importancia abordar las políticas públicas de los derechos humanos a partir de la distinción entre neoliberalismo (nuevo rol del estado), institucionalismo (Guy Peters) y Neo institucionalismo (Carbonell) para tener una aproximación a la construcción teórica del objeto del conocimiento, y en forma complementaria, los razonamientos que en este texto se consideran metodológico-descriptivos, de Aguilar Villanueva y que son base para definir y formular las políticas públicas de los derechos humanos. Así, el Neoliberalismo define la vertiente de lo teórico y de lo filosófico y más aun se traduce en una teoría económica que busca basarse en los principios del liberalismo clásico

²² Whittingham Mumevar Ma. Victoria y .Ospina Bozzi, Sonia. Reflexiones sobre una propuesta de evaluación de resultados de la gestión pública: el Sistema de Evaluación de Resultados en Colombia. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000; pág. 3.

²³ Aguilar Villanueva, Luis. Problemas públicos y agenda de gobierno. México. Miguel Ángel Porrúa, Editores. 2ª. Edición, 1996; pág. 6.

²⁴ Ibídem.

pero bajo un nuevo contexto. Entre los principios enunciados encontramos la propiedad privada, la libertad, el predominio del mercado, el orden, y el individualismo en el que se privilegia el interés individual; por otra parte el neo institucionalismo es un nuevo paradigma teórico dentro de la ciencia política y que como dijera Guy Peters “[...] que se comienza a discutir intensamente en nuestra lengua y que está en plena efervescencia en otros contextos teóricos y académicos”²⁵ Así un nuevo contexto, nuevas condiciones y el avance en el conocimiento multidisciplinar, originan la necesidad de explicarse con un nuevo paradigma el nuevo orden o la búsqueda de un nuevo orden sociopolítico y económico.

Finalmente, en Carbonell el neo institucionalismo es una nueva tendencia en la que se perfila el tradicional Estado de Derecho a fin de explicitar el rol del Estado (tipo de Estado) y la definición de una estrategia prospectiva o a futuro, sin embargo, la aplicación de dicho razonamiento teórico en este texto, es por la vía de aportar al ámbito del derecho público contemporáneo, la política pública de los derechos humanos deberá ser explicada como problema inscrito en este ámbito para su mejor comprensión en el análisis.

Como ya se hizo mención, una política pública en materia de derechos humanos, es una política pública sustentada en una teoría de justicia social además de la parte política que le subyace.

Ahora bien si el análisis de políticas públicas refiere acercar el gobierno al proceso decisorio de las políticas y supone también un mayor acercamiento entre sociedad y Estado, es entonces que mayor justificación encuentra esta argumentación cuando refiere plantear una política pública en materia de derechos humanos a partir de

²⁵ Cfr. García Jurado, Roberto. B. Guy Peters. El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política (Reseña de libro) (s.f.).

elementos de las teorías expuestas y que justificarían dicho planteamiento en las siguientes consideraciones:

- Formulación de la política pública “local” a partir de la nueva reforma constitucional en México.
- Formulación de la política pública a partir de elementos del nuevo contexto internacional, regional, nacional y local.
- Formular una nueva política a partir de elementos viables de la justicia social en materia de derechos humanos y la búsqueda por hacer “flexible” la estructura del Estado mexicano para dar cabida a esta posibilidad.
- Formular una política pública con elementos pertinentes de la “racionalidad” de la gestión pública y de la científicidad del denominado policymaking o análisis de políticas.

Por ello Aguilar Villanueva plantearía y puntualizaría que:

“Para la validez de su ejercicio intelectual, el programa de investigación de las ciencias o análisis de políticas no necesita comprometerse unilateralmente con alguna específica preferencia conceptual y valorativa sobre el estado o la acción gubernamental. Basta el reclamo enteramente ciudadano de legalidad y eficiencia de los gobiernos en el cumplimiento de sus funciones constitucionales. La coloración valorativa más específica está toda ella a cargo del investigador, bajo el impulso de las polémicas y posiciones políticas de gobernantes y ciudadanos”²⁶

En suma, se infiere que una política pública es una tecnología de gobierno, es un proceso decisorio basado en estrategias políticas y estrategias públicas de planeación, dirección, ejecución, control y evaluación. Es necesario y vital encontrar instrumentos que respondan a los nuevos contextos y uno de esos instrumentos públicos de racionalidad parece ser el proceso decisorio de las políticas públicas que llevado al ámbito de los derechos humanos augura resultados positivos.

También es importante justificar el porqué se avoca este trabajo a la etapa de la formulación de la política pública en materia de derechos humanos para el ámbito local, particularizando en el caso del Estado de México.

²⁶ *Ibíd.* ., pág. 9

Existen argumentos que coadyuvan en esta perspectiva y que son enunciativamente los siguientes:

- ❖ Una política pública tiene, en una perspectiva metodológica, diversas etapas que como en el ámbito de la administración (pública) posibilitan ir desde la planeación de la política hasta su control y monitoreo, por lo que es indispensable realizar una delimitación del objeto de estudio.

- ❖ La etapa de la formulación, una vez que ha sido colocada en la agenda de los asuntos públicos prioritarios, es fundamental para una política pública, misma que en dicha fase es legitimada por los actores políticos, públicos o sociales, que como ya lo expresó Guy Peters, son quienes le dan sentido y esencia de ser. En este texto se entiende por actor a “[...] un concepto abierto que el analista debe adaptar a los requerimientos de su estudio. Un actor puede ser un individuo, una función, un grupo, un comité, un equipo burocrático, una coalición o, incluso, un estado”²⁷

- ❖ La formulación tiene que ver también con el conjunto de las motivaciones públicas, políticas y sociales que existen para dar lugar a esa política pública. Es decir, debe indagarse en el marco de referencia de un actor, es decir su ideología política y su sistema de creencias ya que éstas afirman lo que se considera deseable y expresan conceptos sobre los medios y fines, las causas y los efectos²⁸.

- ❖ La formulación de la política pública constituye una etapa crucial para su validez jurídica y su legitimidad social, de allí que resulte muy importante encontrar elementos público sociales a partir de instrumentos muestrales que permiten su

²⁷ Meltzer, Arnold J. “La Factibilidad política y el análisis de políticas” en Aguilar Villanueva Luis F. (estudio introductorio y edición) La Hechura de la Políticas. México. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.1992. pág. 375.

²⁸ Cfr. Ibíd. pág. 377.

obtención. La formulación de una política es la clave para que su ejecución sea lo más apegada a la realidad que se pretende modificar y mejorar. De una adecuada formulación dependerá el grado de eficiencia de una política pública.

Nuestro sistema federal o modelo federal mexicano es parte de esa realidad por lo que resulta conveniente realizar un análisis comparativo²⁹ de las políticas públicas de los derechos humanos en las entidades federativas, pues este sería el contexto inmediato para arribar al análisis particular o estudio de caso que es el Estado de México.

En este apartado se desarrolla el análisis de derecho comparado³⁰ teniendo como información básica el marco jurídico de una muestra de las entidades federativas, particularmente el que a nivel de ley, crea los organismos locales protectores de derechos humanos.

III. Análisis de Derecho Comparado local de las Políticas Públicas de los Derechos Humanos en México.

Es importante analizar la experiencia que en materia jurídica, enfocada al ámbito de las políticas públicas de derechos humanos, han tenido diversas entidades federativas. Así, se han revisado casos de estados del norte, del centro y del sur de nuestra República Mexicana, sin embargo se rescatan sólo 16 respecto de los cuales algunos constituyen un ejemplo claro de inclusión de dicho rubro (políticas públicas) en su normatividad y en sus ordenamientos jurídicos legales y que nos llevarían a establecer como criterio hipotético tentativo a considerar en el diagnóstico, la necesidad de que en el Estado de México se adicionara la propia ley y su

²⁹ De acuerdo con los estudiosos el derecho comparado en el análisis coadyuva a encontrar diferencias y semejanzas por lo que posee una importante validez científico-metodológica.

³⁰ El derecho comparado es, dicen algunos tratadistas, encontrar semejanzas o diferencias entre entidades jurídicas.

reglamento en la materia para abrir la posibilidad vía jurídica a la formulación de políticas públicas en la perspectiva de la teoría institucional, que busca mayor participación del poder legislativo como actor público y político prioritario.

Así es como metodológicamente se introducen elementos cuantitativos y cualitativos que permiten arribar a una argumentación válida: hoy en día se han desdeñado las políticas públicas para el tratamiento jurídico de los asuntos involucrados con los derechos fundamentales en México.

Se precisa crear una cultura acerca de la importancia de pensar los derechos humanos en la perspectiva de las políticas públicas³¹, es una veta importante que puede dotar de mejores elementos al derecho mismo y que parte de una idea multidisciplinaria del conocimiento, paralelamente dotar de mayores elementos jurídicos a la ciencia política y la Administración Pública. En este caso se consulta la legislación estatal de derechos humanos en México, para inferir resultados estadísticos que respaldan las conclusiones aquí planteadas.

Metodológicamente, no se utiliza un criterio de clasificación del total de las entidades federativas por no ser propósito de esta investigación, pues se enuncian en forma cualitativa descriptiva las entidades federativas seleccionadas en el análisis, como una muestra no probabilística, buscando no obstante que las entidades federativas seleccionadas sean representativas de las regiones a lo largo y ancho del país. Es así que las entidades federativas seleccionadas fueron: Nuevo León, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, y Yucatán. Hay que destacar que resulta interesante analizar los posibles avances en materia de políticas públicas en materia de derechos humanos en la perspectiva del ámbito local que conlleva a considerar que vivimos en un sistema federal que constitucionalmente tiene su fundamento en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados

³¹ También existen deficiencias en cultura de derechos humanos tal y como lo expresan los resultados obtenidos del análisis muestral realizado en párrafos posteriores de este texto.

Unidos Mexicanos³². Esta perspectiva en la argumentación permite tener conocimientos valorativos de los avances jurídicos que los gobiernos locales han inducido en materia de políticas públicas con mejores elementos para el tratamiento de los derechos humanos, específicamente en lo que refiere a la fase de formulación que es la idea central del objeto de estudio³³.

Así de 16 entidades federativas objeto de análisis sólo se encontró que tres de ellas han introducido en sus textos legales la idea de políticas públicas de derechos humanos. Tal y como se describe a continuación:³⁴

1. Nuevo León: La Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos fue publicada en 2007. Sólo establece como una de las atribuciones de dicha Comisión la de *“Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos”* lo que significa que aún predomina la perspectiva programática en el tratamiento jurídico de los derechos humanos.

2. Nayarit: cuenta con una Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, publicada el 16 de agosto de 2008³⁵ No se refiere a políticas públicas, se queda en el rubro de la programación y confiere al denominado Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Nayarit, la

³² Para profundizar en el tema del federalismo se recomienda la lectura de Barragán, José .El Pensamiento Federalista Mexicano: 1824. Toluca, México. U.A.E.M. 1983

³³ 16 constituyen la muestra representativa de las entidades federativas, resultando que sólo tres de ellas han incorporado en sus textos jurídicos la idea de trabajar los derechos humanos por políticas públicas. El caso de Chihuahua orienta esa idea a las garantías de los internos en el sistema de prevención y readaptación social.

³⁴ Fuente: portal web de la SCJN (Revisado al 14 de enero de 2013)(www2.scjn.gob.mx/red/legislacionestatal/)

³⁵ Esta ley abroga el decreto 7772 que contiene la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, publicada en el periódico oficial del Gobierno del Estado el día miércoles 13 de julio de 1994

facultad de “Proponer al Presidente de la Comisión, los mecanismos y programas necesarios para lograr el respeto, la defensa, la protección, la promoción, el estudio y la divulgación de los derechos humanos (Artículo 22 fracción II). Asimismo, establece en el artículo 26 fracción XI, que es una de las atribuciones de la Comisión ”Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos en los ámbitos jurídico, educativo y cultural, siendo prioritaria la atención a los reclamos sociales sobre dicha materia”. Así la idea destacable de aquí es que el tratamiento de los derechos humanos se limita a una perspectiva programática jurídica.

3.Oaxaca: tiene una Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca publicada el 21 de diciembre de 2007, que abrogó la Ley de la Comisión de Derechos Humanos de fecha 27 de enero de 1993. En su artículo 6º. establece como atribuciones de la Comisión elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos (Fracción IX.) y formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento, dentro del territorio estatal, de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos (Fracción XI).

4.Puebla: que tiene una Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, publicada el 24 de marzo de 2000, tampoco introduce la idea de políticas públicas sólo se limita al ámbito programático, que establece como atribuciones de este órgano en su capítulo I, artículo 13, proponer programas y acciones en coordinación con las dependencias competentes, sobre tratados, convenciones y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos, signados por México que impulsen su cumplimiento en el Estado.(Fracción VIII) y elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos. (Fracción X).

5. Querétaro: la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada el 03 de septiembre de 2010, establece en su artículo 10 que corresponde a la Comisión

promover y fortalecer las relaciones con organismos públicos en la materia, con el propósito de que, conjuntamente con las autoridades, se instrumenten las medidas pertinentes para garantizar a los particulares, programas preventivos en materia de protección de derechos humanos. (Fracción VII).

6. Aguascalientes: la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, publicada el 16 de mayo de 2013, establece en el artículo 10, fracción IX, como una de las obligaciones de la Comisión la de formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento de los tratados, convenios y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos.

7. Baja California: la Ley sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California, publicada el 20 de diciembre de 1992, señala en el artículo 12, Fracción XII, como una de las funciones de la Procuraduría la de formular y realizar programas tendientes a promover entre los ciudadanos el cumplimiento de las leyes nacionales y de los tratados internacionales sobre derechos humanos, organizar actividades que contribuyan a difundir la doctrina y los órganos legales para su defensa.

8. Baja California: la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur, publicada el 20 de diciembre de 1992, establece en la fracción X de su artículo 7 como una de las atribuciones de la Comisión el formular programas y proponer acciones, en coordinación con las dependencias competentes, que impulsen el cumplimiento en el Estado de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos.

9. Chiapas: la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, publicada el 27 de diciembre de 2014, establece en su fracción VII del artículo 6 como una de las atribuciones de la Comisión la de elaborar y ejecutar programas en materia de

derechos humanos. Sin embargo, en su artículo 19 se estipuló que la Comisión Estatal no tendrá más restricciones a sus atribuciones y facultades que las que le determina la ley, lo que dio pauta a que en el artículo 20, se estableciera como función de las Visitadurías Especializadas la de proponer para aprobación del Consejo Consultivo proyectos específicos y fomento de políticas públicas en materia de derechos humanos.

10. Campeche: la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche de fecha 31 de diciembre de 1992, dispone su artículo 6 como una de las atribuciones de la Comisión la de elaborar y ejecutar programas prioritarios en materia de derechos humanos; impartir estudios de posgrado, diplomados y seminarios así como ofrecer espacios de consulta bibliográfica especializada en derechos humanos (Fracción IX).

Hasta aquí se infiere que la política que institucionalizan los gobiernos de las diversas entidades federativas materia de derechos humanos se centra en la vertiente de planes y programas con obligatoriedad jurídica, es decir el tratamiento de los asuntos públicos en materia de derechos humanos se limita a la vertiente de la planeación programación de la gestión pública en estas entidades federativas.

11. Chihuahua: la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, publicada el 26 de septiembre de 1992, establece en la fracción IX del artículo 6 que una de las atribuciones de la Comisión Estatal es la de elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos. En esta ley se introdujo la idea de las políticas públicas orientada a la realización de un diagnóstico sobre la situación del sistema penitenciario y de readaptación social del Estado, diagnóstico que de acuerdo con el artículo 6 fracción X estipula que "(...)se hará del conocimiento de las dependencias locales y municipales competentes en la materia, para que estas elaboren, considerando las opiniones de la Comisión, las políticas públicas tendientes a garantizar el respeto de los derechos humanos de los internos.

12. Colima: la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima, de fecha 30 de mayo de 1992, dispone en su artículo 19, fracción XI, que la Comisión tendrá entre sus atribuciones la de elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos.

13. Durango: la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango de fecha 30 de diciembre de 2001, dispone en el artículo 10, fracción XI, que para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión tendrá la atribución de elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos.

14. Estado de México: la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, publicada el 4 de agosto de 2008, establece como una de las atribuciones de la Comisión para el cumplimiento de sus objetivos la de elaborar y ejecutar programas para prevenir violaciones a los derechos humanos. Asimismo, como se señaló en otro apartado, en términos del artículo 13, fracción XXIX, este Organismo tiene la atribución de garantizar un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos en el diseño y la instrumentación de políticas y programas de gobierno.

15. Guanajuato: la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato promulgada el 26 de septiembre de 2000, si bien no refiere en estricto sentido una política pública en la materia, la competencia de la que dota la ley a su organismo está orientada predominantemente a establecer y conducir la política estatal de protección a los derechos humanos.

16. Yucatán: la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, promulgada el 23 de abril de 2002 dispone en el artículo 11, fracción X, la atribución de la Comisión para formular y proponer políticas públicas en materia de derechos humanos, y el artículo 21, fracción VI, establece como una de las facultades y

atribuciones del Presidente de la Comisión la de aprobar el diseño de políticas públicas en materia de derechos humanos para efecto de ser propuestas a las autoridades competentes.

Como se desprende de lo anterior, Yucatán es una entidad federativa que se encuentra a la vanguardia al igual que Chiapas y el Estado de México introdujo la idea de las políticas públicas en la etapa del monitoreo, en tanto que Chihuahua las políticas públicas las orienta al diagnóstico del sistema de prevención y readaptación social para garantizar los derechos de los internos. Las otras entidades federativas hasta aquí analizadas sólo se limitan a utilizar la planeación programación en la materia y que es tradicional en la gestión pública mexicana a partir de la década de los sesenta. Es entonces que a nivel diagnóstico se puede inferir que existe una insuficiencia en los marcos jurídicos de las entidades federativas hasta aquí analizadas, en relación a que limitan introducir la perspectiva de las políticas públicas en el tratamiento de los asuntos de gobierno concernientes a derechos humanos, en la etapa de la formulación.

Muestral y estadísticamente se deduce que el análisis comparado aquí expuesto y en estricto sentido, representa el 51.6% del total de las entidades federativas y de esa muestra selectiva de 16 tan sólo el 75% integra en su orden jurídico estatal la idea vigorizante de trabajar los derechos humanos por y con políticas públicas. Esto nos habla de la escasa importancia que en el ámbito local de nuestro sistema federal mexicano se le han otorgado a las políticas públicas de los derechos humanos, lo que constituye una primera aproximación a la problemática que aquí se plantea y que conjuntamente con una deficiente cultura en materia de derechos humanos, representa un binomio trascendente en su análisis como problema del derecho público contemporáneo en nuestro país.

IV. Ausencia de una política pública en materia de derechos humanos Caso: Estado de México

Referirse en lo concreto al caso específico del Estado de México, implica revisar enunciativamente lo que en este estudio se denomina rol del estado o rol estatal y que refiere a la característica central del Estado que predominó para contextualizar la institucionalización de los derechos humanos, y conocer los referentes históricos más importantes que auspiciaron el surgimiento de un mecanismo institucional de los derechos fundamentales en el Estado de México. Dicho de otra manera, aunque el perfil de las políticas públicas (policy) depende del tipo de Estado (polity) y se encuentra sujeto al juego de las políticas (politics), tiene su propia especificidad³⁶.

Ahora bien adentrarse a los antecedentes históricos obliga necesariamente a adoptar una perspectiva para el tratamiento de la información, ya que los derechos humanos pueden ser analizados desde el punto de vista comparativo es decir, en sus referentes con otras entidades federativas ya que vivimos en un sistema federal o adoptar como referente los cambios constitucionales que tuvo la Carta Magna y la forma en que fueron incorporados los derechos en los diversos textos constitucionales; también puede hacerse un comparativo con los instrumentos jurídicos internacionales, sin embargo, por no ser objeto de este trabajo sólo se consideran aquéllos antecedentes que fundamentan mejor la propuesta de una política pública.

La anterior idea crucial se desarrolla en el marco de la explicación del tipo de rol que asume el Estado históricamente hablando, es decir, el rol estatal que le define es el contexto obligado para entender la política instrumental en materia de planeación o los intentos de formular una política pública, por ello es importante delimitar el concepto de institucionalización. Es decir, la teoría institucional nos da la posibilidad

³⁶ Ejea M. Guillermo. Teoría y Ciclo de las Políticas Públicas. Publicado en Internet (octubre de 2006) pág. 3.

de explicar una política pública en materia de derechos humanos a partir de un marco de referencia del Estado.

En el Estado de México la institucionalización de la política en materia de derechos humanos se da propiamente en la década de los noventa sin que antes de ese período histórico hayan existido antecedentes en esta perspectiva.

Hay que diferenciar entonces entre lo que significa institucionalizar una política de Estado y generar una política pública en una materia determinada para una acción estratégica pública. Así, institucionalizar es ante todo un “[...] proceso de transformación de un grupo, práctica o servicio desde una situación informal e inorgánica hacia una situación altamente organizada, con una práctica estable, cuya actuación puede predecirse con cierta confianza, e interpretarse como la labor de una entidad dotada de personalidad jurídica propia, con continuidad y proyección en el tiempo”³⁷ La base de una institucionalización así vista es la ley que posibilita dicho proceso.

En el Estado de México el antecedente inmediato de la institucionalización de la política de derechos humanos lo constituyen los sucesos de San Mateo Atenco y de Texcoco que de acuerdo con la exposición de motivos de la ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México³⁸ constituye una de las más flagrantes violaciones a los derechos humanos de hombres y mujeres durante los últimos diez años en América Latina³⁹ Esto significa que la institucionalización fue una respuesta obligada del propio Estado en búsqueda por delimitar el ejercicio de poder y evitar sus

³⁷ Cfr. Edumed.net Enciclopedia Virtual. <http://www.eumed.net/dices/definicion.php>.

³⁸ Publicada el 14 de agosto de 2008 en Gaceta del Gobierno del Estado de México.

³⁹ La CNDH informó haber recibido 211 quejas. En estas se encontró que 202 personas acreditaron lesiones como consecuencia de tratos crueles, inhumanos o degradantes; 123 denuncias por daño en propiedad ajena, 80 cateos ilegales; 76 por robo; 64 por incomunicación; 29 por amenazas y 28 por dilación o negligencia médica

excesos, ya que evidentemente en dichos sucesos se dio una extralimitación, uso y abuso del poder.

También tiene como antecedentes la definición de contenidos más claros en materia de planeación ya que la propia exposición de motivos de dicha ley especifica que: “En relación con la construcción de un régimen eficaz en materia de derechos humanos, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, reconocen que las instancias responsables de proteger los derechos humanos, no cuentan con los instrumentos suficientes para cumplir con sus atribuciones; subrayando la necesidad de perfeccionar el marco jurídico y la estructura institucional para asegurar el compromiso de respeto que deben asumir las autoridades y servidores públicos frente a los derechos humanos”⁴⁰.

Lo anterior se significa en dos ideas, la ausencia de una política instrumental de derechos humanos a esa fecha y la necesidad de adaptar el marco de legalidad al cambio social. Por ese motivo se impulsó el nuevo ordenamiento jurídico que diera lugar a la creación de este mecanismo institucional.

Antes de iniciar el recorrido histórico referencial del rol estatal del Estado, se precisa subrayar que al día de hoy no existe una política pública en la materia, aún cuando exista todo un engranaje público administrativo que pareciera responder a ella. Se trata de avances significativos que no obstante si bien responden a una idea clara de política de Estado, desde el Estado no se traduce en una política pública en su sentido más estricto.

La periodización que se adopta en este trabajo de investigación busca destacar aquellos elementos multifactoriales que contextualizan el surgimiento e institucionalización de la política en materia de derechos humanos para el Estado de México. Por ese motivo se exponen cuatro grandes periodos históricos que permiten

⁴⁰ cfr. Exposición de Motivos de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, del 30 de noviembre de 2008. En www.edomex.gob.mx

lograr dicho objetivo y que se definen en este análisis como el período transicional (1930 a 1960), el intervencionista (1961 a 1989), neoliberal (de 1990 a 2010) y neoconstitucional (después del 2010).

Durante la primera etapa, la transicional, se registra un crecimiento poblacional bajo, dadas las condiciones socioeconómicas del Estado de México. Reciente era la crisis económica del 29 que marcó un parteaguas en todo el mundo, por lo que sus impactos impedían avances en materia de desarrollo y de progreso.

El Estado de México no era ajeno a esta situación por lo que su incipiente economía agrícola apenas daba visos de una industrialización tardía. Por este motivo se considera una década de transición, la de los años treinta, que también significó en el plano político la consolidación de las instituciones del Estado mexicano y que son la base para cualquier estudio y comprensión de los derechos humanos.

Sin embargo, a partir de la década de los cuarenta se inician los cimientos de un modelo de desarrollo que impulsara la industrialización. El primer paso fue expedir la Ley de Protección a la Industria. Este fue el detonante clave para impulsar el desarrollo socioeconómico en nuestra entidad federativa, por lo que se puede concluir inicialmente que de la década de los treinta a los sesentas se duplica la población y se transita de una sociedad de tipo eminentemente rural a una urbana.

Es entonces que la transición de los años treinta a los sesenta significó para el Estado de México la transición de una economía agrícola a una industrial, además casi se duplicó la población, pues el INEGI reporta que mientras en los años treinta había un millón de habitantes, para los sesentas era de 1.9, casi dos millones de habitantes.

De los sesentas a la década de los ochentas la magnitud de la Administración Pública se modificó sustancialmente. El incremento de las denominadas entidades paraestatales fue la nota distintiva en todos los sectores. El Estado con esta política

asumía históricamente el rol de interventor en la economía, algunos estudiosos como Bernardo Kliksberg lo denominan de Bienestar.

Después de 1990 el mundo cambió y se dio un reordenamiento económico auspiciado en parte por avances científico-tecnológicos, pero también por una crisis económica internacional que a la luz de la denominada “globalización” impactó a todos los modelos de desarrollo dada su creciente interrelación e interdependencia. Así, se abre paso una redefinición en el rol del Estado refiriéndose ahora a un neoliberalismo que parecía significar, en lato sensu, la búsqueda de los principios liberales pero adaptados a un nuevo contexto. Si se analiza este rol del Estado en la perspectiva del objeto de estudio de esta investigación, encontramos que se habla de un Estado neoconstitucional como nuevo paradigma en la teoría constitucional e institucional que el propio Carbonell ha expuesto. En esta fase se creó la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Fase en la que se modifica el rol del Estado a la luz de los nuevos escenarios de cambio, destacando la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011 impulsada por el gobierno federal. Se precisa adaptar los diversos ordenamientos jurídicos del ámbito local con el nacional y el internacional, por lo que los instrumentos jurídicos internacionales en esta fase adquieren una importancia relevante. Asimismo es vital reconsiderar la perspectiva de políticas públicas para el ámbito de los derechos humanos sin llegar a la burocratización del propio sistema jurídico en la materia.

V. La percepción social como elemento metodológico fundamental en la formulación de una política pública.

El proceso de política pública implica una perspectiva de las percepciones sociales, toda vez que se prioriza una política por el o los decisores a partir de que el ámbito de lo público se mira fuertemente impactado por los hechos sociales y que en particular pueden ser de un grupo o sector específico de la sociedad. Esto posibilita que en el

proceso de políticas se priorice un asunto que puede tener particular importancia para la agenda de gobierno.

Con esa perspectiva y considerando la importancia fundamental de contar con una percepción social de o de los asuntos públicos para los efectos de este planteamiento se determinó un instrumento estadístico muestral con el propósito de recabar la información para la construcción de un diagnóstico. Así, se aplicó un cuestionario a población abierta, que ayudó a inferir la percepción social que de los derechos humanos se tiene actualmente en el Estado de México, toda vez que de la población muestra seleccionada el nivel de estudios oscilaba entre el nivel medio superior y el superior.

En once indicadores los resultados obtenidos fueron los que se sintetizan en la siguiente tabla⁴¹.

| No. | INDICADOR | RESULTADOS OBTENIDOS | DIAGNÓSTICO |
|-----|---|--|--|
| 1 | Grado de conocimiento de lo que es un derecho humano | 630 encuestados desconoce que es un derecho humano (90%). | Falta fortalecer en cultura de derechos humanos. |
| 2 | Conocimiento de los derechos humanos que le otorga la constitución. | 700 encuestados (100%) desconoce esto. | Falta énfasis en cultura cívica y cultura jurídica en materia de derechos humanos. |
| 3 | Derecho humano al que le otorga más importancia | 90% a la vida y 10% desconocen (contestaron preguntando cuáles eran esos derechos humanos. | Se reconoce que sin vida no hay nada. |
| 4 | Grado en que se vulneran los derechos humanos | 100% consideró que se vulneran se violan los derechos humanos. | La sociedad vincula derechos humanos con justicia. |

⁴¹ El objetivo técnico metodológico de la encuesta fue lograr un acercamiento a la percepción social de elementos en materia de derechos humanos para inferir credibilidad de la sociedad en la formulación de políticas públicas y llevar éstas al ámbito propositivo del razonamiento jurídico del Estado. Cabe destacar que el universo de la muestra fue de 700 sujetos con estudios preponderantemente de los niveles medio superior y superior en la zona conurbada del municipio de Toluca.

Los resultados y el diagnóstico muestran la percepción social en relación a los derechos humanos, que es elemento sustancial en la etapa de formulación de una política pública en la materia.

| No. | INDICADOR | RESULTADOS OBTENIDOS | DIAGNÓSTICO |
|-----|---|---|--|
| 5 | Grado de conocimiento de las acciones por parte del gobierno federal en derechos humanos. | 60% considera que dichas acciones no se perciben. | Falta fortalecer cultura de derechos humanos por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos |
| 6 | Grado de vinculación de políticas en materia de enseñanza de derechos humanos con la sociedad | 80% consideró que deben enseñarse en primaria, 10% en primaria y 10% en hogar y juegos. | 560 encuestados coincidieron en la necesidad de impulsar enseñanza en materia de derechos humanos en niveles básicos y en hogar y juegos (niñez) |
| 7 | Grado de percepción de la existencia de una cultura en materia de derechos humanos. | 100% consideraron que no existe cultura en la materia. | Necesidad de continuar impulsando programas en la materia por parte de las Comisiones Nacional y Estatal de Derechos Humanos. |
| 8 | Derechos humanos que en la percepción social son más susceptibles de violarse. | 75% consideró que la vida; 10% que la libertad de expresión y 5% no sabe o no contestó. | Se prioriza el derecho a la vida en virtud de los escenarios que se viven. |
| 9 | Grado de respeto a los derechos humanos | 70% encuestados consideran que no existe tal respeto. | Percepción social de falta de respeto se vincula con desconocimiento de los derechos humanos. |
| 10 | Percepción del rol o grado de presencia institucional de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México | 90% desconocen que existe una Comisión en la materia. | Hace falta vigorizar y fortalecer la presencia institucional de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México en la sociedad mexicana a través de la formulación de políticas públicas en la materia. |

De los resultados estadísticos a partir de la selección de una pequeña muestra de la población del Estado de México, para inferir elementos de percepción social de las políticas públicas de los derechos humanos, es importante destacar el nivel propositivo, pues es evidente la necesidad de adaptar las organizaciones al cambio que plantean los nuevos escenarios de orden internacional, regional y nacional, y desde el punto de vista institucional se hace evidente la necesidad de los gobiernos de trabajar por políticas públicas. Es así que de un análisis comparativo realizado al marco jurídico que regula las Comisiones de Derechos Humanos en nuestro país, y en particular la del ámbito público de la vida estatal, se encontró que en su gran mayoría tienen atribuciones orientadas a trabajar bajo un sistema de planeación y

programación y son escasas las entidades federativas que han introducido en su marco jurídico la idea de trabajar los derechos humanos por políticas públicas. También es cierto que son escasos los programas para formar personal especializado con la perspectiva que se plantea en este texto.

VI. Conclusiones: elementos metodológicos en la búsqueda por definir un modelo lógico propositivo de una política pública en materia de derechos humanos.

De lo anterior se podría inferir que si pensamos en un modelo lógico propositivo de una política pública en materia de derechos humanos implicaría explicitar los siguientes aspectos.

Como problema de derecho público contemporáneo, la necesidad de que el Estado garantice la formulación de políticas públicas en materia de derechos humanos, implica revisar la legislación en las perspectivas de análisis siguientes:

Metodológica. En la que la formulación de la política pública es la fase clave para el diseño del modelo lógico propositivo

Institucional. Se trata de una propuesta de formulación de política pública que contribuye a fortalecer a la política institucional vigente en la materia

Neoconstitucional. Se formula la política pública incorporando los elementos del denominado nuevo canon neo institucional del Estado de Derecho y que en el caso de teóricos como Carbonell han desarrollado.

Jurídica. En la que se plantean modificaciones y/o adiciones al marco jurídico que regula a la política pública en materia de derechos humanos, a fin de introducir la reforma lograda en la materia en el texto constitucional en el ámbito federal.

Internacional. En la que se asimilan los contenidos de los tratados y acuerdos internacionales a efecto de vigorizar la política pública en materia de derechos humanos para el Estado de México.

Nacional. Se incorporan los elementos básicos del sistema federal respetando los principios del federalismo en la formulación de la política pública en materia de derechos humanos para el estado de México.

Local. Se formula la política pública en materia de derechos humanos a partir de los elementos derivados de un diagnóstico público social que sea válido en términos científicos, y viable política y administrativamente hablando.

En suma, los elementos metodológicos para una política pública en materia de derechos humanos implicarían lo siguiente:

- Revisar la actual política en materia de derechos humanos para el ámbito local y del Estado de México, en relación a la esencia en que se formuló y en su caso, auspiciar una transformación con varios procesos inherentes.
- Introducir los elementos de orden internacional que se encuentran plasmados en los tratados internacionales en materia de políticas públicas.

VII. Propuesta de adecuación del marco jurídico que regula el ámbito de los derechos humanos en la vertiente local y particularmente en el Estado de México.

- Sin perder de vista el planteamiento central en este artículo, y una vez analizados los casos de éxito, en otras entidades federativas, por introducir a su ordenamiento jurídico en materia de derechos humanos el rubro referente al diseño y a la formulación de políticas públicas, se propone que para el Estado de México se adicione el texto legal para efectos de que el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos en el Estado tenga además la atribución de aprobar el diseño de políticas públicas en materia de derechos humanos, a partir de la percepción público social y para ser propuestas a las autoridades competentes.

De llevarse a cabo esta adición a la ley se tendría como ventajas las siguientes:

El tratamiento institucional metodológico de los derechos humanos podría ser abordado desde el punto de vista no sólo como política del Estado, sino como una política pública desde el Estado y por consiguiente del Gobierno.

Sería otra de las contadas entidades federativas que introdujeran en la legislación local que les atañe, las políticas públicas de los derechos humanos.

Existiría una mayor vinculación entre aportación al ámbito de la legislación local desde la Ciencias Sociales, es decir la ciencia aportando al ámbito público y jurídico.

Se tendrían mayores elementos público-sociales para el tratamiento de los derechos humanos a partir de los mecanismos institucionales del Estado, y por consiguiente una adaptación del derecho a los procesos sociales que se viven.

9. Bibliografía utilizada.

a) Fuentes Bibliográficas

Aguilar Villanueva, Luis F. **(Estudio Introductorio y edición) Varios autores, Problemas públicos y Agenda de Gobierno.** México. Miguel Ángel Porrúa y Editores, 1996

_____ **El Estudio de las Políticas Públicas.** México. Miguel Ángel Porrúa Editores, 1992

_____ **La Hechura de las Políticas Públicas.** México. Miguel Ángel Porrúa Editores. 1992.

Arévalo Álvarez, Luis Ernesto. **El concepto jurídico y la génesis de los derechos humanos.** México. Universidad Iberoamericana Puebla. Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Segunda edición, 2001

Bardach Eugene. **Los Ocho pasos para el Análisis de Políticas Públicas** México Coedición Miguel Ángel Porrúa Editores /CIDE, 1998

Carbonell Miguel y García Jaramillo, Leonardo. **El canon neoconstitucional.** Madrid. Coedición Editorial Trotta, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2010

Cisneros Frías, Germán. **Metodología Jurídica.** Editora Jurídica Ceballos. Quito, 2004

Darío Rombola y Martín Reboiras en **Diccionario Ruy Díaz de Ciencias Jurídicas y Sociales.** Colombia. Ruy Díaz Editorial, 2005

De la Garza Toledo, Enrique. (Coordinador) **Políticas públicas alternativas en México.** Edición del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades UNAM. La Jornada Ediciones, 1996

Ferrer Lues, Marcela. **Derechos Humanos en población: indicadores para un sistema de monitoreo.** CEPAL. Series Población y Desarrollo. No. 73, 2007

Hernández Sampieri, Roberto et. al. **Metodología de la Investigación. México.** Mac Graw Hill, 2ª. Edición, 1998

Kliksberg, Bernardo (compilador) **El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional.** México. INAP. FCE. 1994

Nussbaum Martha, C. **Las Fronteras de la Justicia. Consideraciones sobre la Exclusión.** España. Paidós, 2007

Pérez Reyes, Constanza, et. al. **Glosario de términos básicos sobre derechos humanos**. México UIA, 2006

Real Academia Española. **Diccionario de la Lengua Española**. Impreso en España. Volumen I y II, 1984

Rodríguez Ortega, G. **Bioética, Legislación, políticas públicas y derechos humanos**. México. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2004

Savater, Fernando. **Ética, política, ciudadanía**. México. Grijalbo, 1998

Valdés Luigi. **Conocimiento es Futuro**. México. CONCAMIN, 1995

Gutiérrez Parada, Óscar. **Técnicas Normativas. Modelos de análisis lingüístico y lógico de enunciados jurídicos aplicables durante su elaboración**. México. Universidad Pontificia de México, 2006

Witker, Jorge y Larios Rogelio. **Metodología Jurídica**. México .IURE.1998

b) Hemerográficas

Gestión y Política Pública. Vol. IV. Número 1. México, primer semestre de 1995. CIDE. 1995

World Bank. **The Practice of Policy-Making in the OECD: Ideas for Latin America**. Gobierno de España. Ministerio de Economía y Hacienda. Report No.59207-LAC, 2010

(s.f.) Diálogos de Platón.

c) Fuentes Legales y normativas

Diario Oficial de la Federación. Acuerdo Presidencial del 17 de octubre de 1997.

Poder Ejecutivo. Secretaría de Gobernación. Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial. Viernes 10 de junio de 2011.

Legislación de Comisiones de Derechos Humanos de las entidades federativas:

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de **Yucatán**. (Decreto 124 del 15 de mayo de 2002); Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de **Guanajuato** (Decreto número 369 publicada en el periódico oficial del 26 de septiembre del 2000); Ley de la Comisión de Derechos Humanos del **Estado de México** promulgada el 14 de agosto de 2008.; Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de **Durango**. (Decreto 151, LXVI Legislatura, Periódico Oficial 7 de fecha 06 de mayo de 2014).; Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de

Colima Publicada en el Periódico Oficial “El Estado de Colima” el 30 de mayo de 1992.;Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos (**Chihuahua**), publicada el 23 de julio de 2012.;Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de **Campeche**. Publicada el 31 de diciembre de 1992.Expedida por decreto número 66. P.O. I/ENERO/93 LIV Legislatura.; Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de **Chiapas**. Publicada el 27 de diciembre de 2013.; Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de **Baja California Sur**. Decreto número 888 del 29 de octubre de 2001.; Ley sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de **Baja California** Publicada en el Periódico Oficial número 7 del 10 de marzo de 1991 Tomo XCVIII.; Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de **Aguascalientes**. Publicada el lunes 10 de junio de 2013.; Ley de Derechos Humanos del Estado de **Querétaro**. Decreto número 20 del 20 de marzo de 2009.; Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de **Puebla** (24 de marzo del 2000).; Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de **Oaxaca** (Aprobada el 10 de enero de 2012 vía decreto número 823 y publicada el 14 de febrero de 2012).; Ley Orgánica de la Comisión de Defensoría de los Derechos Humanos para el Estado de **Nayarit** Publicada el 16 de agosto de 2008 en el periódico oficial órgano del Gobierno del Estado de Nayarit.; Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (**Nuevo León**) Publicada en el periódico oficial del Estado de fecha 28 de diciembre de 1992.

Plascencia Villanueva, Raúl Dr. Y Pedraza González, Ángel (Compiladores)Compendio de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos Tomos I, II y III.México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos., 2012..1827pp.

d) Fuentes De Internet

www.derechoshumanos.gob.mx.

http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol

IV_No.II_2dosem/Pg_Vol.4_No.II_2DOSEM.PDF (Guy Peters en su obra Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo).

www.inegi.org.mx

www.ucm.es/info/eurotheo/.../politicas_publicas.htm

Programa Nacional de Derechos Humanos. En www.derechoshumanos.gob.mx.

8. ANEXOS:

ÍNDICE AL PROTOCOLO

| | |
|--|----|
| 1.TÍTULO..... | 10 |
| 2.ANTECEDENTES, ESTADO DEL ARTE O ESTADO DE CONOCIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN..... | 10 |
| 3.OBJETO DE ESTUDIO..... | 11 |
| 4.PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA..... | 12 |
| 5.JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA..... | 13 |
| 6.DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA..... | 13 |
| 6.1.TEMPORAL..... | 13 |
| 6.2.ESPACIAL..... | 14 |
| 6.3.PERSONAL..... | 15 |
| 6.4.MATERIAL..... | 15 |
| 7.JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN..... | 16 |
| 8.OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN EN CONCORDANCIA CON EL ESTADO DE LA CUESTIÓN Y DEL ARTE..... | 16 |
| 9.HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN..... | 17 |
| 10.ESQUEMA DE TRABAJO..... | 17 |
| 11.DISEÑO TEÓRICO METODOLÓGICO..... | 18 |
| 12.MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL E HISTÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN..... | 19 |
| 13.METODOLOGÍA A DESARROLLAR, A PARTIR DE LA TEORÍA ENUNCIADA EN EL NUMERAL ANTERIOR..... | 20 |
| 14.FUENTES DE INFORMACIÓN..... | 20 |

Estructura Metodológica

Resumen;

Introducción;

NIVEL CONCEPTUAL (Los elementos conceptuales de los Derechos Humanos)

NIVEL TEÓRICO Y TEORÉTICO (Las Políticas públicas como alternativa teórica para el tratamiento de los Derechos Humanos)

NIVEL DE ANÁLISIS COMPARADO (Análisis de Derecho Comparado local de las Políticas Públicas de los Derechos Humanos en México)

NIVEL HIPOTÉTICO. (Ausencia de una política pública en materia de derechos humanos Caso: Estado de México)

NIVEL DIAGNÓSTICO (La percepción social como elemento metodológico fundamental en la formulación de una política pública)

NIVEL CONCLUSIVO. (Conclusiones: elementos metodológicos en la búsqueda por definir un modelo lógico propositivo de una política pública en materia de derechos humanos)

NIVEL PROPOSITIVO. (Propuesta de adecuación del marco jurídico que regula el ámbito de los derechos humanos en la vertiente local y particularmente en el Estado de México)

Fuentes de información.

ANEXO: BREVE GLOSARIO DE REFERENCIA

Adecuación del marco jurídico. Adaptar los ordenamientos legales a la realidad y hechos que se presentan.

Ámbito de gobierno: orden de gobierno

Análisis de políticas públicas: proceso científico del método acuñado por Aguilar Villanueva y que se basa en las perspectivas de distintos autores

Categoría de análisis: categorías argumentativas del método científico,

Concepto. Involucra la definición de uno o varios términos.

Diseño teórico metodológico: diseño soporte de una investigación para darle estructura con base en el método científico.

Escuelas de pensamiento: Posiciones ideológicas derivadas del ámbito científico de argumentación y comprobación teórico y práctica de la ciencia.

Formulación de una política pública: etapa metodológica del proceso de una política pública. En ella se establecen estrategias de negociación entre actores determinados.

Indicador: nivel elemental para definir metodológicamente un hecho o fenómeno científico.

Método o perspectiva de análisis. Guía teórica fundamentada científicamente por uno o varios tratadistas

Neoconstitucional: se dice de la nueva tendencia teórica del derecho público.

Nivel metodológico: nivel de acceso metodológico que posibilita dar orden en la perspectiva del método científico.

Percepción Social: percepción de un grupo o sector o de una muestra representativa determinada de la sociedad.

Perspectiva de análisis: forma de argumentar y debatir teóricamente un tema o problema científico.

Política pública: nueva tecnología de lo público que deriva de una racionalidad del código de lo estatal (del Estado).

Principios de los derechos humanos: fundamentos teóricos y epistemológicos en los que se basan los conceptos de los derechos fundamentales. Son valores aceptados por la comunidad científica como el caso de la indivisibilidad, la universalidad etc.

Término: acepción más simple que sirve para construir teóricamente hablando un concepto.

Voto aprobatorio: voto emitido por los Tutores asignados y designados para optar por el grado académico respectivo.

