

José Antonio Ibáñez A. (Coord.), Raymundo Martínez F. y Maribel Aguirre D., *Monitoreo, evaluación y política pública de derechos humanos en México. Análisis crítico y propuesta*, México, Universidad Iberoamericana, 2015.

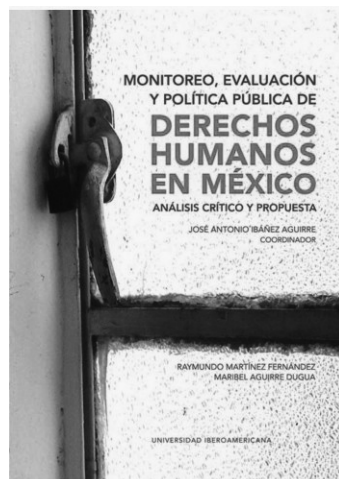
*Susana Núñez Palacios**

Esta obra aborda una cuestión sobre la cual se ha incrementado recientemente el interés de los investigadores: la determinación empírica en la vigencia de los derechos humanos.

Sin abandonar otros aspectos, por ejemplo los filosóficos o estrictamente jurídicos, existe ahora una importante preocupación por medir el impacto de los derechos humanos en la realidad, es una visión práctica que pretende determinar cómo y cuánto se han implementado los derechos humanos en el mundo. Esto no es una tarea menor, por el contrario el complemento del análisis teórico se encuentra en ubicar científicamente los logros y, en su caso, los problemas que impiden la vigencia de los derechos humanos.

La importancia de este proceso se denota en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2000), cuando nos dice que “la formulación y el uso de indicadores en el ámbito de los derechos humanos se ha convertido en una nueva esfera de la promoción y se encuentra en el sector más avanzado de la defensa de los derechos humanos”.

Algunos estudiosos del tema lo explican en términos singulares como lo hace Richard Claude, quien al referirse al uso de la estadística en el análisis de la efectividad de los derechos humanos, dice que esto es, “[...] aplicar la destreza a la medición de la inhumanidad del hombre hacia el hombre”.



* Dra. en Derecho, Profesora Investigadora del Departamento de Derecho, UAM-A.

Desde la perspectiva metodológica, la evaluación de los derechos humanos no es un procedimiento simple y esto nos lo explican, haciendo un recuento de algunas propuestas previas a la que presentan los autores.

El libro que comentamos presenta la explicación detallada del desarrollo y los avances del proyecto de investigación; Sistema de indicadores para evaluación del cumplimiento de los derechos humanos en México. A su vez dicho proyecto se inserta en los trabajos del Programa de derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana.

En primer lugar, debemos agradecer a los autores que, sin afectar su índole científica, presenten los resultados de su

proyecto de forma comprensible aun para aquellos que nos hemos adentrado al estudio de los derechos humanos desde otro ángulo y no nos son familiares las disquisiciones en las que tienen un significado específico las expresiones monitoreo, indicador y evaluación, entre otras.

En segundo lugar, siendo los derechos humanos una temática provocadora de argumentos emotivos y hasta maniqueos, es sumamente valioso el resultado de su investigación porque nos enseña a superar las conclusiones subjetivas, aportando información elaborada objetivamente; es decir, nos recuerda que el impacto de los mecanismos de medición en el análisis de la política pública de derechos humanos amortigua los efectos mediáticos y poco objetivos del manejo meramente político que no puede ser tomado con seriedad para el monitoreo y la evaluación.

Desde la perspectiva metodológica, la evaluación de los derechos humanos no es un procedimiento simple y esto nos lo explican, haciendo un recuento de algunas propuestas previas a la que presentan los autores. Efectivamente, la primera parte titulada Sistema de indicadores para la evaluación del cumplimiento de los derechos humanos en México (Raymundo Martínez Fernández) se dedica principalmente al análisis y exposición del fundamento teórico, explicando el estado de la cuestión sobre indicadores de derechos humanos y su evolución temática en la literatura y concluye con las principales propuestas metodológicas y de indicadores para México.

Cabe hacer notar que el autor manifiesta un especial interés en la necesidad de establecer una metodología para la elaboración de indicadores específicamente de derechos humanos y aquí retomo lo que señala en la página 38:

[...] existe falta de claridad sobre una metodología adecuada para la elaboración de indicadores de derechos humanos, la cual se refleja no sólo en la ausencia de una metodología específica, sino incluso, en la confusión de los diferentes recursos para llegar a ello: se manejan en el mismo nivel elementos tan heterogéneos como fuentes de información, formas de monitoreo, metodologías de generación de información, elaboración de indicadores, etc.

Al explicar las deficiencias de las otras propuestas en el manejo y clasificación de indicadores, el autor se remite a la indefinición tanto del concepto de derechos humanos como de cada uno de los derechos específicos. Igualmente cuestiona que en las discusiones y propuestas nacionales sobre indicadores no se encuentran desarrollos conceptuales y metodológicos propios y, por el contrario, recurran completamente a la utilización de conceptos del exterior.

La propuesta metodológica del proyecto Sistema de indicadores para la evaluación del cumplimiento de los derechos humanos en México, se basa en los siguientes postulados: debe existir una derivación directa de los derechos humanos a partir de los instrumentos internacionales de derechos humanos; utilizar los indicadores de resultado (enfoque del disfrute de derechos) para la evaluación y el monitoreo; y establecer mecanismos de verificación de cumplimiento que superen la “autoevaluación” por parte del Estado.

Al final de la primera parte se incluyen tablas con la tipificación de los derechos y los indicadores, lo que a decir del autor, corresponde a los resultados de una primera fase del proyecto.

La segunda parte del libro se titula Monitoreo de política pública y derechos humanos en México, su autora Maribel Aguirre Dugua, nos dice que en esta

La explicación de lo que la teoría considera ideal en el análisis, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas se contrasta con la forma en que tales acciones se han asumido por el gobierno mexicano para, según la autora relacionarlos con el monitoreo de los derechos humanos en el país.

[...] primero se revisan algunos antecedentes registrados en México sobre el monitoreo de la política pública, a nivel federal y en el Distrito Federal, repasando algunos ejercicios de seguimiento y evaluación de la gestión y los programas públicos que se relacionan principalmente con la medición de resultados y de la eficiencia operativa.

La explicación de lo que la teoría considera ideal en el análisis, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas se contrasta con la forma en que tales acciones se han asumido por el gobierno mexicano para, según la autora relacionarlos con el monitoreo de los derechos humanos en el país.

Define a las políticas públicas como un conjunto de acciones gubernamentales que pretenden responder a las demandas, problemas y necesidades de los ciudadanos. El monitoreo y la evaluación de las políticas públicas son procesos que permiten conocer los avances y en general, el cumplimiento por parte de los actores gubernamentales; aclarando que los dos grandes objetivos de este proceso son la modernización del aparato estatal y la consolidación de la democracia. Sin embargo, son varios los problemas que se enfrentan para institucionalizar un proceso de monito-



Se hace un recuento de los diferentes programas, leyes y órganos que desde la década de los ochenta sirvieron para evaluar la eficiencia en la gestión pública.

reo y evaluación de las políticas públicas, entre otros, destaca la resistencia humana a los procesos de evaluación que son malentendidos como controladores e invasivos cuando deberían percibirse como un proceso normal para el ajuste de objetivos y planes, es decir como un recurso constructivo. También ubica como muy importante la falta de recursos humanos calificados y especializados.

Enseguida se analiza la forma como se ha realizado el monitoreo de la política pública en México, primero

en el caso del gobierno federal y después en el Distrito Federal.

Se hace un recuento de los diferentes programas, leyes y órganos que desde la década de los ochenta sirvieron para evaluar la eficiencia en la gestión pública. La autora especifica que:

Fue a mediados de la década de 1990 cuando en México empiezan a formar parte del discurso oficial los requerimientos de un gobierno con servicios de calidad, planeación estratégica a largo plazo, autonomía de gestión, evaluación por resultados (no por actividades), técnicas de administración de calidad total, estándares de servicio, desregulación interna y externa, implementación de un servicio civil, desregulación y organizaciones flexibles, entre otros [...].

En el recuento histórico se hace notar el importante papel que han tenido las organizaciones de la sociedad civil en este proceso, siendo éstas junto con los organismos internacionales y las empresas privadas quienes, en un principio, demandaban la elaboración de “metodologías e índices que permitieran construir una fuente de información relevante sobre los temas de buen gobierno, transparencia, corrupción y gobernabilidad democrática”. Posteriormente las organizaciones de la sociedad civil han realizado actividades, previstas en la legislación, de evaluación, vigilancia y formulación de propuestas de monitoreo de la gestión pública. En el Distrito Federal, a diferencia del resto del país, también se han elaborado programas que con base en el monitoreo y la evaluación pretenden mejorar los resultados de la acción gubernamental.

Sin embargo, la autora reconoce, citando a otros analistas, que a pesar de esos esfuerzos todavía es mucho lo que hay que hacer. La implementación de las propuestas se dificulta por varios obstáculos, entre otros por la falta de disposición de los funcionarios públicos y las inercias culturales en las diversas instituciones lo cual se manifiesta, por ejemplo, en la resistencia a la evaluación y el retraso en los procesos de rendición de cuentas. En este punto son sumamente interesantes los ejemplos de programas que, a pesar de estar bien elaborados en el papel, en la realidad no lograron tener una aplicación adecuada por varias razones, pero entre esas se destacan las situaciones vinculadas a los recursos humanos.

Del análisis de estos programas relacionados con el monitoreo y evaluación de las políticas públicas en México la autora deriva una importante conclusión: el monitoreo de políticas públicas en México aún no incluye de manera central la perspectiva de derechos humanos, acepta, sin embargo, que se han dado algunos ejercicios y trabajos aislados que abarcan sólo algunos derechos y/o grupos de población. En este punto encontramos una aportación significativa de esta obra: se analizan los dos programas más importantes en materia de derechos humanos, uno federal y el otro del Distrito Federal.



<http://www.m-x.com.mx>

La implementación de las propuestas se dificulta por varios obstáculos, entre otros por la falta de disposición de los funcionarios públicos y las inercias culturales en las diversas instituciones lo cual se manifiesta, por ejemplo, en la resistencia a la evaluación y el retraso en los procesos de rendición de cuentas.

El primero, el Programa Nacional de Derechos Humanos, cuya primera presentación se da en 1998 a raíz de que el gobierno mexicano se obligó a elaborarlo en 1993 en la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos convocada por la Organización de las Naciones Unidas. Este programa por sus magros resultados no es antecedente relevante, en este libro se profundiza en el de 2004 y el de 2008.

El segundo, el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal fue presentado en 2009.

De la explicación de estos programas, su complicado proceso de elaboración y sus mecanismos de supervisión y evaluación, la autora establece importantes conclusiones, entre ellas rescatamos las siguientes: a pesar de los avances que denota el discurso gubernamental y la cada vez más amplia aceptación de los instrumentos internacionales que protegen derechos humanos, en México existen limitaciones prácticas para la implementación de una política pública con enfoque de derechos humanos; existe una separación clara entre las pretensiones de las organizaciones de la sociedad civil y la perspectiva gubernamental, aun en el caso del Distrito Federal, donde se aparenta mayor participación de estas organizaciones; existe falta de continuidad en el seguimiento y elaboración de los programas al quedar limitados por los cambios de gobernantes; las deficiencias presupuestales y la inexistencia de proyectos para formar al personal técnico que participe en la elaboración monitoreo y evaluación de los programas gubernamentales de derechos humanos no permite prever un mejor futuro en estas actividades prioritarias en un Estado democrático.