



La importancia de definir la responsabilidad pública de los gobiernos municipales en materia de derechos humanos. Un análisis institucional

The importance of defining the public responsibility of municipal governments in matters of human rights. An institutional analysis

Carlos Eduardo Gutiérrez Melchor *

Recibido: 03 de febrero de 2020

Aceptado: 30 de julio de 2020

Resumen:

Los derechos humanos son indispensables para vivir con dignidad, por esta razón se han institucionalizado dentro del orden nacional e internacional; sin embargo, en el ámbito municipal los esfuerzos han sido escasos y no han conseguido los resultados esperados. La deficiente capacidad de las instituciones municipales de derechos humanos se debe a la falta de una delimitación precisa sobre la responsabilidad pública del gobierno municipal en esta materia. Por tanto, es fundamental efectuar una disertación a partir del enfoque neoinstitucional para identificar elementos contextuales e internos que permitan definir qué le corresponde al municipio en derechos humanos, desarrollar mejores diseños institucionales y, en consecuencia, incrementar la capacidad de estas instituciones.

Palabras clave:

Derechos humanos, institución, gobierno municipal, neoinstitucionalismo, diseño institucional, capacidad institucional.

Abstract:

Human rights are indispensable to live with dignity, for this reason they have been institutionalized within the

* Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador Visitante en la Universidad Complutense de Madrid y actualmente Titular del Departamento de Desarrollo Metodológico de Información Gubernamental en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Líneas de investigación: capacidad y diseño institucional, gobiernos locales y organismos constitucionales autónomos. Correo electrónico: <carlosgm@politicas.unam.mx>

national and international order; however, in the municipal level, efforts have been scarce and have not achieved the expected results. The deficient capacity of municipal human rights institutions is due to the lack of a precise delimitation on the public responsibility of the municipal government in this matter. Therefore, it is essential to do a dissertation based on the neoinstitutional approach to identify contextual and internal elements that contribute to define what corresponds to the municipality in human rights, develop better institutional designs and, consequently, increase the capacity of these institutions.

Keywords:

Human rights, institution, municipal government, neoinstitutionalism, institutional design, institutional capacity.

1. Introducción

Dentro de la sociedad contemporánea los derechos humanos (en adelante DD.HH.) tienen un papel fundamental, debido a que representan el conjunto de prerrogativas que permiten a las personas vivir con dignidad. Los DD.HH. son inherentes al individuo, ya que no dependen del reconocimiento del Estado ni están sujetos a algún tipo de restricción por motivos de género, edad, religión, nacionalidad, entre otros. De esta manera, en los sistemas democráticos “los derechos humanos imponen la organización del entorno social y político en orden a su respeto, protección, satisfacción y garantía” (Nikken, 2014:173).

La institucionalización de los DD.HH. se ha desarrollado con mayor amplitud y profundidad en el ámbito nacional e internacional. “La importancia fundamental de los derechos humanos ha sido reconocida universalmente desde la Segunda Guerra Mundial” (UIP-ACNUDH, 2016:8), por ello, la Organización de Naciones Unidas (en adelante ONU) ha realizado una serie de esfuerzos para la conformación de un Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos. Dicho Sistema, ha sido replicado a nivel regional, por ejemplo, los sistemas europeo e interamericano de DD.HH. En el ámbito nacional, la mayoría de Estados han realizado un amplio reconocimiento de estos derechos y han creado organismos para su promoción y defensa de acuerdo con las exigencias internacionales.

En el ámbito local o subnacional, específicamente en aquellos Estados en los que la unidad más básica de organización política y administrativa es el municipio o alguna entidad homóloga,¹ la institucionalización de los DD.HH. es un asunto público sobre el cual no se ha reflexionado a profundidad o apenas se están dando los primeros pasos. En esta lógica, el objetivo central del presente artículo es abonar a la discusión teórica sobre la necesidad de definir de

¹ En otros Estados a la unidad territorial, política y administrativa equivalente al municipio se le conoce como comuna, cantón, distrito, etc.

manera precisa la responsabilidad pública de los municipios en materia de DD.HH. Esto, con la intención de que la institucionalización de tales derechos, dentro del ámbito municipal de gobierno, impacte positivamente en el comportamiento de los individuos y propicie un mayor respeto y ejercicio de los mismos.

De acuerdo con lo expuesto, este artículo parte de la siguiente hipótesis: la falta de claridad sobre la responsabilidad pública del gobierno municipal en DD.HH. deriva en diseños que restringen la capacidad de las instituciones dedicadas a la atención de esta materia. Mediante ese supuesto se busca dar respuesta a la interrogante que versa sobre ¿por qué la institucionalización de los DD.HH. dentro del gobierno municipal no ha coadyuvado a evitar los abusos del poder público y no ha derivado en mejores condiciones de vida para la sociedad? En torno a la hipótesis y la pregunta de investigación previamente planteadas, se estructura la reflexión teórica sobre el asunto público de los DD.HH. en el ámbito municipal.

El enfoque teórico por medio del cual se abordará la cuestión de la responsabilidad pública del gobierno municipal en materia DD.HH. es el neoinstitucionalismo, ya que esta perspectiva “subraya el papel más autónomo que tienen las instituciones (...), al ser escenarios de confrontación para las fuerzas sociales, pero también son conjuntos de procedimientos operativos normalizados y de estructuras que definen y defienden intereses” (Rhodes, 1997:64). La metodología a usar es cualitativa, dado que consiste en un análisis teórico mediante técnicas de investigación como la revisión de textos científicos especializados, el estudio normativo y documental, y la referencia a instituciones municipales de DD.HH.

2. Marco conceptual

2.1 Derechos humanos

Los DD.HH., desde la concepción iusnaturalista que impera actualmente, tienen su antecedente en los derechos naturales, denominados así desde el siglo XVII, puesto que referían a los “derechos que ostenta la persona como reflejo subjetivo de un orden normativo natural” (Fernández, 1982:80). La acepción actual de tales derechos es resultado de los actos cometidos durante la Segunda Guerra Mundial por la Alemania Nazi. “La magnitud del genocidio puso en evidencia que el ejercicio del poder público constituye una actividad peligrosa para la dignidad humana” (Nikken, 2010:62), a consecuencia de ello, la comunidad internacional desarrolló la categoría de “derechos humanos” para pugnar por el respeto universal de las prerrogativas inherentes a las personas.

El iusnaturalismo sostiene que los DD.HH. tienen su fundamento en la dignidad humana, pues ésta “singulariza y caracteriza a la persona de los otros seres vivos, debido a su razón, voluntad, libertad, igualdad e historicidad, [además] de ser la base del ordenamiento político, jurídico y social de una comunidad” (Carpizo, 2011:12). Todos los seres humanos nacen iguales en derechos y merecen el mismo respeto a fin de satisfacer sus necesidades fundamentales y gozar de un pleno desarrollo. De la dignidad humana como justificación ontológica de los DD.HH. se derivan otros principios que ayudan a tener una adecuada comprensión de los mismos, éstos son la universalidad, la interdependencia, la indivisibilidad, la progresividad e historicidad (CNDH, 2016).

Después de este breve preámbulo sobre la aparición, fundamento e importancia de los DD.HH., es preciso citar un concepto que oriente el presente ejercicio académico. Pese a las múltiples conceptualizaciones que se han realizado por organizaciones y especialistas en el tema, se hace referencia al siguiente concepto por ser, en comparación con otros, uno de los más integrales:

Aquellas facultades y prerrogativas inherentes a la persona humana, que le corresponden por su propia naturaleza, indispensables para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada, mismos que deben ser reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, debiendo ser garantizados por el orden jurídico positivo. (Roccati, 1997:19).

Los DD.HH. no solo son una categoría abstracta de alto valor filosófico, sino que representan una realidad a la que deben tener acceso todas las personas sin excepción. Para su materialización, desde su surgimiento en la época de la posguerra, se ha emprendido un amplio proceso de institucionalización en el ámbito mundial, regional y nacional mediante la celebración de tratados, creación de organizaciones especializadas, realización de reformas normativas, implementación de rutinas burocráticas, adopción de nuevas reglas sociales de convivencia, inclusión de múltiples actores y desarrollo de una cultura sobre estos derechos.

En el orden mundial la institucionalización del paradigma de los DD.HH. inició el 26 de junio de 1945, con la firma de la Carta de las Naciones Unidas² que enuncia en su preámbulo que uno de los objetivos de los Estados que forman parte de la ONU es “reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana (...)”. A lo anterior, se suma la Declaración Universal de Derechos Humanos³ que representa “el primer instrumento de carácter [internacional en incorporar] un catálogo específico de derechos hu-

² Se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco, Estados Unidos al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional.

³ Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III) el 10 de diciembre de 1948 en París, Francia.

manos” (Blanc, 2016:13). Otros esfuerzos en el ámbito mundial son los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y de Derechos Civiles y Políticos aprobados en 1966.⁴ Algunos organismos de la ONU que velan actualmente por la promoción y protección de los DD.HH. en todo el mundo son el Consejo de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

A nivel regional la organización y funcionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante SIDH) se encuentra regulado de modo general por la Carta de la Organización de los Estados Americanos (en adelante OEA)⁵ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁶ En lo concerniente a los documentos que enlistan los derechos que se tienen que respetar y garantizar, cabe mencionar que éstos son aproximadamente 22, de los cuales los 3 más importantes por su amplitud y generalidad son la Carta de la OEA, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948,⁷ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (Ramírez y Pallares, 2011). Los principales organismos de la estructura del SIDH son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH).

La institucionalización de los DD.HH. en México tuvo un fuerte impulso con la reforma del 10 de junio de 2011 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), pues significó la adopción de un nuevo paradigma sobre la concepción, interpretación y aplicación de tales derechos. El artículo 1º constitucional fue el que presentó mayores modificaciones al establecer las bases sobre las que se instituyen los DD.HH. dentro del sistema jurídico mexicano. Los principales cambios son la sustitución del término “garantías” por “derechos humanos” y la incorporación de los principios de interpretación conforme y pro persona. Además, se determina que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los DD.HH.

2.2 Gobierno municipal

Para los fines de este artículo, la atención se concentrará en el ámbito más reducido del gobierno local, es decir, el municipal u otras formas de división territorial homólogas. El municipio se puede conceptualizar como una entidad jurídica – política que “se integra por una población

⁴ Adoptados y abiertos a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI) el 16 de diciembre de 1966.

⁵ Firmada en la IX Conferencia Internacional Americana del 30 de abril de 1948 en Bogotá, Colombia.

⁶ También llamada Pacto de San José de Costa Rica, se firmó el 22 de noviembre de 1969 en San José, Costa Rica dentro del marco de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

⁷ Adoptada en la IX Conferencia Internacional Americana del 30 de abril de 1948 en Bogotá, Colombia.

que comparte identidades culturales e históricas, asentada en un territorio determinado que se administra por autoridades constituidas en un ayuntamiento electo por sufragio universal y directo o por las modalidades que determine la ley” (Reynoso y Villafuerte, 2003:2). Esta aproximación teórica, puede complementarse con la delimitación que se hace en el artículo 115 de la CPEUM, que señala que el municipio es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

“Los derechos humanos se han hecho globales, pero también locales” (Ignatieff, 1999:138); por ende, en la sociedad contemporánea el respeto de éstos es una labor que implica la actuación de los organismos internacionales y de todos los órganos de gobierno en el ámbito nacional y local. A pesar de que los DD.HH. se han reconocido como un asunto público que involucra a la comunidad internacional, a la sociedad civil y a todos los ámbitos de gobierno; el municipio ha sido relegado y no se le ha reconocido el importante papel que podría tener dentro de la institucionalización de estos derechos que buscan asegurar la dignidad de las personas.

El municipio tiene un amplio potencial en DD.HH., mismo que no ha sido aprovechado por los gobiernos nacionales, estatales o provinciales al concentrar las acciones sustantivas en esta materia. “La función municipal tiene especial importancia porque se traduce en la instancia inmediata donde los ciudadanos entran en contacto con las autoridades, ejercen sus derechos, cumplen sus obligaciones y, sobre todo, se forman y educan políticamente a través de su quehacer cotidiano” (Sánchez, 2006:84). Así, al ser el municipio el espacio político, administrativo y territorial en el que las personas desarrollan su vida diaria y satisfacen la mayoría de sus necesidades humanas básicas, tiene que erigirse como un actor clave en el respeto y garantía de los DD.HH.

Los DD.HH. constituyen una materia que cruza transversalmente todos los ámbitos de gobierno y demanda la cooperación de cada una de las autoridades dentro de sus respectivas competencias. Si bien, es ampliamente aceptado que “todas las autoridades judiciales, legislativas o administrativas, están obligadas a garantizar dichas prerrogativas fundamentales” (Ramírez, 2014:23), el problema estriba en que en el ámbito local no se ha delimitado con claridad cuál es la responsabilidad pública del municipio respecto a este asunto. A causa de que cada ámbito de gobierno posee una capacidad distinta, es imperioso que se definan responsabilidades diferenciadas, para que por medio de la suma de esfuerzos se logre un pleno ejercicio de los DD.HH. por parte de todas las personas.

2.3 Instituciones de promoción y defensa de los derechos humanos

Este trabajo retoma los planteamientos del neoinstitucionalismo al considerarlo un enfoque teórico propicio para someter a verificación la hipótesis propuesta, puesto que señala que “las normas de pertinencia, reglas, rutinas, así como la elaboración de significado son rasgos políticos fundamentales, y que la comprensión de la estabilidad y del cambio políticos requiere una teoría de las instituciones políticas” (March y Olsen, 1997:268). El neoinstitucionalismo es una perspectiva que permite analizar a las instituciones de manera integral al considerar la diversidad de actores, incentivos, intereses, reglas formales e informales, rutinas y normas que intervienen; así como el contexto político, social y económico en el que se desenvuelven (North, 1993).

El neoinstitucionalismo supera la visión reduccionista y la naturaleza legalista, estructuralista, holista, descriptiva y normativa del viejo institucionalismo (Peters, 2003). Esta perspectiva, también se ha ocupado de desarrollar una aproximación sobre el término de “institución” al ser el centro de su desarrollo teórico. A pesar de que no existe un consenso dentro de las diversas corrientes y autores del neoinstitucionalismo a continuación, se cita una definición que cuenta con los elementos esenciales:

Las instituciones son las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico. (North, 1993:13)

Una vez que se ha disertado de forma acotada sobre las instituciones en términos generales, es imprescindible mencionar que la institucionalización de los DD.HH. ha penetrado en el orden mundial, nacional y local de múltiples formas; por ejemplo, por vía de tratados, leyes, organismos, planes de gobierno, programas educativos, enfoques de gestión, reglamentos y otras acciones de gobierno y de la sociedad civil. Conforme al propósito del presente artículo, la reflexión se enfocará en la figura del *ombudsperson* al ser una institución adoptada por la mayoría de los Estados democráticos del mundo y que también se ha configurado dentro del ámbito internacional.

“La moderna institución del *ombudsman* con los perfiles que se le conocen actualmente, surge en Suecia a finales del siglo XVIII y principios del XIX” (Quintana y Sabido, 2009:87). La figura del *ombudsman* que nació formalmente en la Constitución Sueca de 1809 tuvo una amplia difusión por Europa y el resto del mundo, principalmente en Latinoamérica, a partir de la segunda mitad del siglo XX. En la actualidad, por razones de género resulta más adecuada la

utilización del término *ombudsperson* para referirse a “una institución que protege a las personas contra los abusos o actos arbitrarios de la administración pública, que pueden afectar sus derechos y garantías fundamentales” (IIDH, 2006:11).

Las instituciones dedicadas a la promoción y defensa de los DD.HH. tienen una tarea trascendental, debido a que son las encargadas de “vigilar la práctica institucional y favorecer la existencia de estándares que permitan la plena realización y ejercicio de estos derechos. Su presencia efectiva debería ser un importante contrapeso para el ejercicio de poder del Estado” (Lachenal, Martínez y Moguel, 2009:41). Dada la importancia que tienen estas instituciones se ha intentado crear un modelo ideal sobre su diseño. En esta tesitura, la Asamblea General de la ONU emitió una resolución sobre *Los Principios relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos*, en ésta se exponen algunos criterios con los que deben cumplir tales instituciones:

- Mandato y competencia: un mandato amplio basado en las normas universales de derechos humanos.
- Autonomía del Gobierno.
- Independencia garantizada por una ley fundacional o por la Constitución.
- Pluralismo, alcanzado mediante la composición de la institución o mediante una cooperación efectiva.
- Recursos suficientes.
- Facultades de investigación apropiadas. (ACNUDH, 2010:37).

En México existen “desde el siglo XIX claras preocupaciones por otorgar al hombre garantías frente al poder; en ese contexto se pueden observar históricamente varias instituciones de notable interés en la materia” (Quintana y Sabido, 2009:55). Las instituciones de DD.HH. que hubo en México entre 1979 y 1989 fueron muy heterogéneas dado que tenían competencias dentro del ámbito estatal o municipal, figuras jurídicas distintas, atribuciones diversas y poblaciones objetivo diferenciadas; no obstante, todas fueron reflejo del descontento social por los abusos del poder público y mala situación económica y política del país.

Los reclamos ciudadanos y la presión externa de organismos internacionales llevaron a que el presidente Carlos Salinas de Gortari, en 1989, reconociera la desfavorable situación de DD.HH. del país y decretara, en 1990, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Hu-

manos (en adelante CNDH) como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Las críticas efectuadas por académicos y especialistas respecto a la naturaleza jurídica otorgada a la CNDH contribuyeron a que, el 28 de enero de 1992, se reformara el artículo 102 de la CPEUM al adicionar el apartado B, mediante el cual se reconoció a ésta dentro del texto constitucional como un organismo descentralizado. A causa de los avances logrados por la CNDH y la necesidad de incrementar su capacidad institucional en 1999 se decidió concederle autonomía constitucional (Valencia, 2015:509).

El modelo de la CNDH pronto fue replicado a nivel local y por medio de la reforma de 1992 mencionada en el párrafo anterior, se instruyó a las legislaturas de las entidades federativas para que establecieran organismos de protección de DD.HH. La inclusión del apartado B en el artículo 102 de la CPEUM sentó las bases para la institución de un Sistema Nacional No Jurisdiccional de Defensa de los Derechos Humanos. Asimismo, la reforma de 2011 definió que las constituciones de las entidades federativas tienen que otorgarles autonomía a las comisiones locales de DD.HH. Como se aprecia, en el ámbito nacional y estatal se ha llevado a cabo una extensa institucionalización de los DD.HH., no obstante, los municipios han sido marginados de estos procesos.

3. La indefinición de la responsabilidad pública de los gobiernos municipales en derechos humanos

El desarrollo teórico e institucionalización de los DD.HH. es un proceso que lleva varias décadas. A la fecha existe una enorme cantidad de documentos oficiales, trabajos académicos y organismos que los han estudiado desde el plano internacional o nacional; sin embargo, en el ámbito local, específicamente en el municipal, el análisis respecto de la institucionalización de éstos es reducido. Los DD.HH. son un asunto público transversal, pues por su carácter universal todas las autoridades tienen la obligación de respetarlos y garantizarlos; empero, ello no justifica que se deje de lado la naturaleza de cada ámbito de gobierno al momento de delimitar sus responsabilidades en esta materia.

Como se ha planteado anteriormente, la institución de los DD.HH. en el ámbito municipal no se ha abordado a profundidad. Los esfuerzos que se han identificado vienen desde la perspectiva de las políticas públicas y la gestión pública, ambas bajo el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH). Algunos ejemplos son la *Propuesta de Modelo de Gestión Municipal con enfoque de Derechos Humanos* de la Defensoría del Pueblo de Bolivia y *El Plan Estratégico*

de *Derechos Humanos del Ayuntamiento de Madrid 2017 – 2019*⁸ que parte de un enfoque de DD.HH., género e interseccionalidad. La organización internacional Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU),⁹ ha contribuido a la institución de los DD.HH. en el ámbito local con la *Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad*¹⁰ y los *Principios rectores de Gwangju para una Ciudad de Derechos Humanos*,¹¹ pero aún está lejos delimitar cuál debe ser la responsabilidad del municipio en torno a este asunto.

Los gobiernos locales, incluidos los municipales, se han adherido al paradigma de los DD.HH. y asumido a cabalidad todas las obligaciones derivadas de los compromisos que los Estados adquieren ante la comunidad internacional y dentro de su propia legislación. Al ser el municipio una institución apegada a derecho, “las autoridades municipales deben estar atentas a la exigencia universal de respeto a los derechos humanos, porque ninguna autoridad política y administrativa es ajena a este respeto absoluto de tan fundamentales atributos de los seres humanos” (Quintana y Sabido, 2009:179)

A pesar de que los municipios aceptan su deber de respetar los DD.HH. y los distintos ámbitos de gobierno reconocen que es necesaria su cooperación para lograr la institucionalización de estos derechos, “son pocos los municipios que han procurado establecer mecanismos que respondan a la [promoción y] defensa de los derechos humanos de sus pobladores” (Quintana y Sabido, 2009:179). Los casos que se han detectado sobre instituciones municipales de DD.HH., especialmente en México,¹² tratan de ser un calco de lo realizado en el ámbito federal o estatal, pero no han podido convertirse en un modelo uniforme y efectivo.

Las instituciones municipales de promoción y defensa de DD.HH. que se han implementado no han conseguido los resultados esperados, ya que su diseño institucional, en términos de Goodin (2003), se ha limitado a copiar el modelo del *ombudsperson* desarrollado en el ámbito federal y estatal. Los tomadores de decisiones públicas no han considerado que para contar con un diseño eficaz es imperioso definir con claridad los valores que guían el actuar institucional (revisión), asegurar la capacidad de adaptación a nuevas circunstancias (solidez), identi-

⁸ Aprobado el 16 de febrero de 2017 por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid, España.

⁹ CGLU es una organización “heredera del centenario Movimiento Municipal Internacional, se constituye en el año 2004, cuando las autoridades locales y regionales de todo el mundo deciden dotarse de una voz unificada ante la comunidad internacional; [cuya misión] es ser el portavoz y defensor de la autonomía local democrática y promover sus valores, objetivos e intereses, a través de la cooperación entre los gobiernos locales y ante toda la comunidad internacional” (CGLU, 2018).

¹⁰ Adoptada por el Consejo Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos reunido en Florencia, Italia en diciembre de 2011.

¹¹ Adoptados el 17 de mayo de 2014 como resultado del IV Foro Mundial de Ciudades por los Derechos Humanos celebrado en Gwangju.

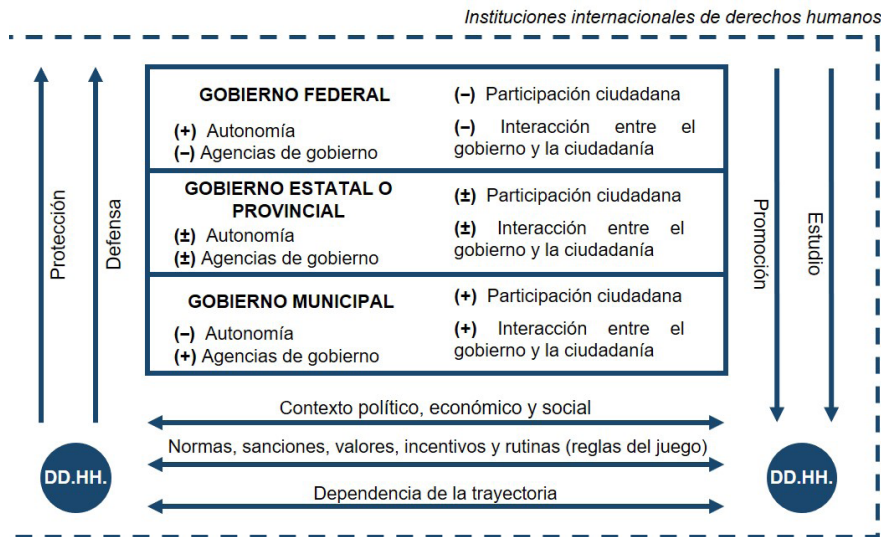
¹² Las entidades federativas en donde se han identificado instituciones de promoción y defensa de los DD.HH. en el ámbito municipal son el Estado de México, Nayarit, Hidalgo y Baja California Sur.

car las motivaciones que incentivan la acción de los actores (sensibilidad emocional) y mejorar los arreglos institucionales a través de la experiencia (variabilidad) (Goodin, 2003:60 – 61).

El diseño de las instituciones y su transformación “no es dictada enteramente por las condiciones exógenas ni controlable (...) mediante acciones intencionales. En su mayor parte, las instituciones evolucionan por una serie de procedimientos relativamente mundanos, sensibles a mecanismos de control parcialmente difusos” (March y Olsen, 1997:267). De acuerdo con lo anterior, se argumenta que no se tiene que dar intencionalmente a las instituciones municipales de DD.HH. el mismo diseño que a las instituciones nacionales o locales de mayor alcance, a consecuencia de que su naturaleza, restricciones y contexto político, económico y social son distintos.

Dentro de la delimitación que debe realizarse sobre la responsabilidad pública del gobierno municipal en DD.HH., aparte de tomar en cuenta las características propias de este ámbito, es forzoso que se planteé en función de los postulados de la acción pública coordinada (Aguilera, 2012). Hay que tener presente que la institucionalización de los DD.HH. compete a todos los ámbitos de gobierno y a una multiplicidad de actores, por tanto, con el objeto de que se instituya su respeto y garantía, es imprescindible que las responsabilidades de cada ámbito sean complementarias y abran las puertas a la coordinación para evitar la duplicidad de esfuerzos y los problemas de competencia.

Diagrama 1. Factores institucionales a considerar para definir la responsabilidad pública del gobierno municipal en derechos humanos



Fuente: elaboración propia con base en North (1993), Peters (2003) y Quintana y Sabido (2006).

En el Diagrama 1 se presentan algunas variables con base en las cuales es factible comenzar a reflexionar sobre la responsabilidad pública de los DD.HH. desde una perspectiva institucional. Es crucial realizar un esfuerzo teórico por definir qué se quiere con la institucionalización de los DD.HH. en el ámbito municipal, dado que como lo sostiene el neoinstitucionalismo, es imperioso que para que una institución sea efectiva ha de tener claridad en sus fines y ser consiente de los factores endógenos y exógenos que inciden en su desarrollo. En la medida en que las instituciones posean una finalidad específica, sus diseños podrán incorporar un conjunto de valores, incentivos, reglas, normas y rutinas en armonía con sus objetivos y, por tanto, incrementar su capacidad institucional.

La responsabilidad pública de cada uno de los ámbitos de gobierno en materia de DD.HH. tiene que delimitarse con base en la dependencia de la trayectoria y el contexto político, económico y social que condiciona su actuación. A consecuencia de que el municipio se caracteriza por ser el ámbito de gobierno con menor autonomía, más agencias gubernamentales, mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y una interacción más intensa entre las autoridades y los ciudadanos, debe asumir la responsabilidad de la promoción y estudio de los DD.HH. Además, el municipio ha de cooperar con los otros ámbitos de gobierno, bajo un esquema de coordinación y concurrencia, en la protección y defensa de estos derechos.

4. Consecuencias en la capacidad de las instituciones locales de derechos humanos en México

En el apartado anterior se señaló la falta de una delimitación puntual sobre la responsabilidad de los gobiernos municipales en DD.HH., dado que de las labores de promoción, difusión, estudio, protección y defensa no se ha establecido de manera uniforme cuáles corresponden y bajo qué términos a las instituciones municipales abocadas a esa materia. Tal situación ha generado diseños institucionales ambiguos al no ser claros sobre los valores que orientan las acciones y plantear objetivos que rebasan la capacidad de estas instituciones. De este modo, se observa que el vacío creado por la indefinición de la responsabilidad del municipio en DD.HH. deriva en diseños institucionales ineficaces que impiden avanzar en el respeto y ejercicio de dichos derechos.

La indefinición de la responsabilidad pública del gobierno municipal en DD.HH. provoca que el diseño de las instituciones en esta materia sea ambiguo y, en consecuencia, no dispongan de la capacidad suficiente para modificar el comportamiento de los actores y transformar la situación de estas prerrogativas dentro del contexto municipal. La capacidad institucional refiere a “un proceso

a través del cual individuos, grupos, instituciones, organizaciones y sociedades mejoran sus habilidades para identificar y alcanzar los desafíos del desarrollo de una manera sostenible” (Rosas, 2008:122). De esta forma, se plantea que el diseño impacta directamente en la capacidad institucional al delimitar aspectos vinculados a las habilidades y aptitudes de los individuos, el fortalecimiento organizacional, el contexto institucional y el entorno político, económico y social.

Para dar una prueba empírica de lo que se ha argumentado respecto a la carencia de claridad sobre la responsabilidad pública del municipio en DD.HH. se analiza de forma breve el caso del Estado Mexicano. A pesar de la importancia del municipio en el respeto de los DD.HH., en México la reflexión teórica sobre aquello que le compete aún está en una fase inicial, pues son pocas las entidades federativas donde los municipios poseen una institución de DD.HH. Una muestra de que México se encuentra en los primeros pasos en relación a este asunto, es que en 2017 el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) organizó un foro internacional sobre el *Municipio y los Derechos Humanos*, además de que previamente impartió un curso sobre los *Alcances y perspectivas de los Derechos Humanos en el Municipio*.

En México la inexistencia de una delimitación sobre la responsabilidad del gobierno municipal en materia de DD.HH. es tan notoria que cada entidad federativa o incluso cada municipio define cómo se va a institucionalizar la promoción y defensa de estos derechos; aparte, la mayoría de municipios no cuentan con una institución específica para la atención de este asunto público. Los vacíos en relación con los valores que deben guiar los esfuerzos municipales en DD.HH. producen diseños institucionales sumamente heterogéneos. Así, la ambigüedad institucional abre la puerta a la incertidumbre y a la posibilidad de que se pervierta el paradigma de los DD.HH. hacia usos políticos, propios de las autoridades.

La institucionalización de los DD.HH. en los municipios mexicanos ha sido encabezada por el desarrollo de un *ombudsperson* municipal, los diseños de estos organismos de DD.HH. son en sumo diversos, pero en su mayoría pertenecen a la administración pública centralizada al ser unidades administrativas del ayuntamiento u órganos desconcentrados del mismo. De los diferentes diseños detectados los más avanzados corresponden a órganos desconcentrados; un caso ejemplar, son las Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado de México (en adelante DMDHEM) que tiene su aparición desde 1995 y en el presente representan el diseño más acabado de un *ombudsperson* municipal en el país. Pese a ello, la evolución de las DMDHEM ilustra la dificultad que existe para definir la responsabilidad del municipio en DD.HH., puesto que su diseño ha sufrido múltiples reformas en aras de una mejor delimitación de sus objetivos.¹³

¹³ La última reforma se produjo el 29 de junio de 2017 y modificó sus objetivos y atribuciones.

El caso de las DMDHEM evidencia que la falta de claridad sobre la responsabilidad pública del municipio en DD.HH. afecta el diseño y, por ende, la capacidad para que estos órganos cumplan con sus objetivos planteados. El diseño actual de las DMDHEM menciona que éstas tienen por objeto la promoción, divulgación, estudio y colaboración en la defensa de los DD.HH. en el municipio que les corresponda.¹⁴ Tales responsabilidades están fuera de lugar, ya que si se analiza el contexto de los municipios y las restricciones que el propio diseño institucional impone a las DMDHEM al generar un vínculo de dependencia política y económica con el ayuntamiento, se puede apreciar que carecen de la capacidad para concretar sus objetivos.

La dependencia política y económica que padecen las DMDHEM respecto del ayuntamiento se debe a que su diseño no les otorga autonomía plena, las delimita como órganos desconcentrados y deja la designación de su titular y la aprobación de su presupuesto en manos del propio ayuntamiento, entre otros factores. De esta forma, aunque el marco normativo establece que las DMDHEM tienen la responsabilidad de promover, divulgar, estudiar y defender los DD.HH., su realidad institucional les impide cumplir con labores como la defensa al no tener competencia para emitir recomendaciones y depender del poder público que intentan controlar. Esta situación permite observar que al asignarle responsabilidades al municipio sin considerar su naturaleza y la capacidad otorgada a partir del diseño se crean instituciones que no inciden en la realidad.

Las DMDHEM son una prueba empírica de lo importante que es atribuir responsabilidades asequibles al municipio en materia de DD.HH. Plantear responsabilidades sin considerar la naturaleza de este ámbito de gobierno e implementar instituciones con un diseño que lejos de brindarles los elementos necesarios para sus objetivos les impone una serie de restricciones y menoscaba la capacidad de los órganos municipales de DD.HH., al impedirles modificar el comportamiento de los actores gubernamentales y de la sociedad civil en beneficio de un mayor respeto y ejercicio de dichos derechos. En esta lógica, es necesario reflexionar más profundamente sobre cómo se puede aprovechar la cercanía de las autoridades municipales con la ciudadanía, a fin de delimitar sus responsabilidades y proponer mejores diseños para la institucionalización de los DD.HH. dentro de los gobiernos municipales.

¹⁴ Estas responsabilidades se establecen en el art. 2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado de México.

5. Conclusiones

Las autoridades municipales al igual que aquellas de los otros ámbitos de gobierno deben respetar los DD.HH., sin embargo, es contundente que cada uno cuenta con una naturaleza y una capacidad distinta. “El ámbito municipal es el espacio donde toma sentido la relación más próxima entre el Estado y la sociedad” (Salazar, 2009:178), pues es la base de la organización territorial, política y administrativa de los Estados democráticos y, consecuentemente, el ámbito con más agencias de gobierno. De esta manera, la interacción constante entre las autoridades municipales y la ciudadanía constituye un potencial que ha de ser aprovechado en favor de la institucionalización de los DD.HH.

Es indispensable que, antes de diseñar instituciones de DD.HH. dentro de los municipios se delimite con claridad cuál es la responsabilidad pública de este ámbito de gobierno sobre dicha materia, en caso contrario se continuará con instituciones faltas de sentido y distanciadas de la realidad. Para definir qué le corresponde al municipio en torno a los DD.HH. tendrá que hacerse un amplio estudio sobre la naturaleza, la evolución histórica, el contexto político y social del gobierno municipal, así como de la coordinación con otros ámbitos de gobierno dentro del Estado en cuestión.

De forma general, considerando la heterogeneidad que existe entre los diversos municipios, se propone que éstos asuman la responsabilidad de la promoción y estudio de los DD.HH., ya que su cercanía y contacto con la ciudadanía los convierten en el ámbito de gobierno idóneo para impulsar el conocimiento y respeto de tales derechos entre las personas y las autoridades. Respecto a la protección y defensa, el municipio ha de cooperar con los otros ámbitos de gobierno mediante la implementación de mecanismos y políticas para prevenir violaciones a los DD.HH., así como contribuir a la investigación y sanción de éstas. Por tanto, las instituciones municipales de DD.HH. tienen que alinear sus objetivos con las responsabilidades antes señaladas y contar con la capacidad institucional necesaria para su cumplimiento.

Conforme las instituciones municipales de DD.HH. cuenten con objetivos claros y precisos que les proporcionen una finalidad específica, podrán superar la ambigüedad e incertidumbre que afecta su capacidad. El diseño de tales instituciones tiene que incorporar una serie de valores, incentivos, normas, reglas, rutinas y sanciones capaces de influir sobre el comportamiento de las autoridades y los ciudadanos. Lo anterior, con la intención de que la actuación de las instituciones municipales de DD.HH. impacte de manera real y eficaz en la promoción y estudio de dichos derechos, así como en la colaboración respecto a su protección y defensa. Todo ello, en beneficio de un ejercicio cada vez más pleno y efectivo de los DD.HH. reconocidos y garantizados a las personas en los Estados democráticos de derecho.

6. Fuentes de información

Aguilera, R. (2012), *La Naturaleza de lo Público en la Administración Pública Moderna*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Defensoría del Pueblo de Bolivia (2010), *Propuesta de Modelo de Gestión Municipal con enfoque de Derechos Humanos*, Bolivia: Defensoría del Pueblo – Plan Internacional Inc. Bolivia.

Goodin, Robert E. (2003), “Las instituciones y su diseño” en Goodin, Robert E. (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona: Gedisa.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2006), *La Figura del ombudsman: guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios*, San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Lachenal, C.; Martínez, J. y M. Moguel (2009), *Los organismos públicos de derechos humanos: nuevas instituciones, viejas prácticas*, México: Fundar.

March, J. G. y J. P. Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económico.

North, D. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económico.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2010), *Instituciones nacionales de derechos humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, Nueva York y Ginebra: Organización de las Naciones Unidas, disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_sp.pdf (fecha de consulta: 21 de enero de 2020).

Peters, B. Guy (2003), *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en la ciencia política*, Barcelona: Gedisa.

Quintana, C. y N. Sabido (2009), *Derechos Humanos*, 5ª Edición, México: Porrúa.

Ramírez García, Hugo S. y P., Pallares Yabur (2011), *Derechos humanos*, México: Oxford University Press.

Ramírez, E. (2014), *Gestión Municipal con Enfoque de Derechos Humanos: Análisis de una Política Pública de Seguridad Ciudadana*, tesis de maestría, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Reynoso, S. y M. Villafuerte (2003), *Manual Básico para la Administración Municipal*, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Rhodes, R. (1997), “El institucionalismo” en Marsh D. y G. Stoker (coords.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid: Alianza Editorial.

Roccatti, M. (1997), *Los derechos humanos y la experiencia del ombudsman en México*, 2ª Edición, México: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Salazar, J. (2009), *Elementos básicos de la Administración Municipal*, 3ª Edición, México: Universidad Autónoma del Estado de México/Instituto de Administración Pública del Estado de México, disponible en: <http://iapem.dyndns.org:8080/libros/2009%20118%20Elementos%20Basicos%20de%20la%20Administracion%20Municipal.pdf> (fecha de consulta: 18 de enero de 2020).

Sánchez, E. (2006), *Derecho Constitucional*, 10ª Edición, México: Porrúa.

Unión Interparlamentaria y Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2016), *Derechos Humanos. Manual para Parlamento N° 26*, Ginebra: Unión Interparlamentaria/Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HandbookParliamentarians_SP.pdf (fecha de consulta: el 18 de enero de 2020).

Blanc, A. (2016), “La universalidad de los derechos humanos: algunas reflexiones”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, volumen 1, número 5, enero – abril, Madrid: Global Knowledge Academics.

Carpizo, J. (2011), “Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 25, julio-diciembre, México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Fernández, E. (1982), “El problema del fundamento de los derechos humanos”, en *Anuario de Derechos Humanos*, número 1, enero, Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Ignatieff, M. (1999), “La crisis de los cincuenta”, en *Política Exterior*, volumen 13, número 70, julio – agosto, España: Estudios de Política Exterior.

Nikken, P. (2010), “La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales”, en *Revista IIDH*, número 52, julio – diciembre, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

_____ (2014), “Los presupuestos de los derechos humanos”, en *Revista IIDH*, número 59, enero – junio, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Rosas, A. (2008), “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”, en *Política y cultura*, número 30, enero, México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.

Valencia, M. (2015), “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el esfuerzo creador de Jorge Carpizo” en Carbonell, M. et al. (comp.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, tomo V, vol. 2, México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el DOF el 20 de diciembre de 2019, México: Congreso Constituyente, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf (fecha de consulta: el 24 de enero de 2020).

Decreto 291 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LOMEM y se reforman diversas disposiciones de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Publicado en la Gaceta de Gobierno el 6 de agosto de 2009, México: Legislatura del Estado de México, disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2009/ago063.PDF> (fecha de consulta: el 21 de enero de 2020).

Decreto 65 por el que se adicionan las fracciones IX bis al artículo 31 y VI bis al artículo 48, el Capítulo Décimo y su denominación al Título IV y los artículos 147 A al 147 E a la LOMEM. Publicado en la Gaceta de Gobierno el 6 de enero de 1995, México: Legislatura del Estado de México, disponible en http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/LOMEM/Decreto_65.pdf (fecha de consulta: el 24 de enero de 2020).

Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el DOF el 6 de junio de 1990, México: Titular del Ejecutivo Federal, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4659530&fecha=06/06/1990 (fecha de consulta: el 26 de enero de 2020).

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. Publicado en el DOF el 10 de junio de 2011, México: Congreso de la Unión, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011 (fecha de consulta: 26 de enero de 2020).

Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el DOF el 28 de enero de 1992, México: Congreso de la Unión, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4646760&fecha=28/01/1992 (fecha de consulta: 26 de enero de 2020).

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el DOF el 13 de septiembre de 1999, México: Congreso de la Unión, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4953799&fecha=13/09/1999 (fecha de consulta: 26 de enero de 2020).

Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado el México. Publicado en la Gaceta de Gobierno el 29 de junio de 2017, México: CODHEM, disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig398.pdf> (fecha de consulta: 24 de enero de 2020).

Ayuntamiento de Madrid (2017), *Plan Estratégico de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Madrid 2017 – 2019*, España: Ayuntamiento de Madrid, disponible en http://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Descriptivos/ficheros/PlanDDHH_Madrid.pdf (fecha de consulta: 23 de enero de 2020).

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2012), *Carta – Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad*, Barcelona: CGLU, disponible en https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda%20Sencera_FINAL_1.pdf (fecha de consulta: 24 de enero de 2020).

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2014), *Principios rectores de Gwangju para una Ciudad de Derechos Humanos*, Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, disponible en https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Principios_Gwangju_Ciudad_DD.HH._2014_ES_0_0.pdf (fecha de consulta: 24 de enero de 2020).

Organización de las Naciones Unidas (1994), *Los Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos*, Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/48/134&Lang=S> (fecha de consulta: 21 de enero de 2020).

Mesografía

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2018), *¿Quiénes somos?*, Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, disponible en https://www.uclg.org/sites/default/files/quienes_somos._cglu.pdf (fecha de consulta: 17 de enero de 2020).

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2016), “¿Qué son los derechos humanos?”, en *Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, disponible en: http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos (fecha de consulta: 20 de enero de 2020).

La importancia de definir la responsabilidad pública de los gobiernos municipales en materia de derechos humanos.

Un análisis institucional.

Carlos Eduardo Gutiérrez Melchor

DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2020.36.72871>

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2017), “Foro Internacional ‘El Municipio y los Derechos Humanos’: Los gobiernos locales actores clave en políticas públicas en materia de DD.HH.”, en *Gob.mx*, México, disponible en: <https://www.gob.mx/inafed/es/articulos/foro-internacional-el-municipio-y-los-derechos-humanos-los-gobiernos-locales-actores-clave-en-las-politicas-publicas-en-materia-de-ddhh?idiom=es> (fecha de consulta: 22 de enero de 2020).

La importancia de definir la responsabilidad pública de los gobiernos municipales en materia de derechos humanos.
Un análisis institucional.

Carlos Eduardo Gutiérrez Melchor

DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2020.36.72871>



ENC R U C I J A D A
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

36° NÚMERO SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2020

Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogada General: *Dra. Mónica González Contró*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora Interina: *Dra. Carola García Calderón*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Lic. Juan Manuel López Ramírez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:
Dra. Laura Hernández Arteaga

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefa de la División de Estudios Profesionales:
Mtra. Rosa Merlín Rodríguez

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Adán Arenas Becerril

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Editor de la Revista:
Mtro. César C. Dionicio

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr(c). Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica: Coordinación de Informática, Centro de Investigación e Información Digital, FCPyS-UNAM. Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego. Diseño e Integración de la publicación: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENC R U C I J A D A REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 11, No.36, septiembre-diciembre 2020, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel.(55)56229470 Ext.84410, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. César C. Dionicio, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 04 septiembre de 2020.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.