

# Derechos humanos en la planeación gubernamental: Quintana Roo 2005-2022

Claudette González Arellano <sup>1</sup>

Miguel Angel Barrera Rojas<sup>2</sup>

Oscar Iván Reyes Maya <sup>3</sup>

## Resumen

En este documento se analizan las condiciones de transversalidad y gobernanza en materia de derechos humanos en la planeación gubernamental del Estado de Quintana Roo en tres periodos de gobierno. La metodología que se implementó constó de un ejercicio de revisión documental y de análisis con ATLAS TI de los Planes Estatales de Desarrollo (PED) de los gobernadores Félix González Canto, Roberto Borge Angulo y Carlos Manuel Joaquín González. Se codificó el término “Derechos Humanos” para ver sus menciones e interacciones al interior de los PED pues estos son los instrumentos básicos para la planeación estatal y en teoría deben estar armonizados con la planeación nacional que a su vez obedece a tratados y convenios internacionales. Entre los que se puede destacar el hecho de que en los PED de los gobernadores Félix González y Roberto Borge es poco clara la gobernanza y transversalidad en materia de Política Pública; mientras que en el PED del gobernador Carlos Joaquín sí hay elementos básicos para identificar gobernanza y transversalidad en materia de derechos humanos.

**Conceptos clave:** Derechos humanos, Gobernanza, Transversalidad

## Introducción

El informe *The crisis of democracy*, financiado por la Fundación Rockefeller y escrito por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki en 1975 resultó un parteaguas en la administración pública, la ciencia política y las políticas públicas. En dicho texto se plantea la idea de que, tras la implementación del modelo keynesiano, las administraciones públicas se habían concentrado en un “interés tripartita en asuntos de seguridad militar, de desarrollo económico y de democracia política” (Crozier, Huntington, & Watanuki, 1975, pág. 1). Este informe no solo pone en tela de juicio el accionar en materia de política económica de las democracias modernas de aquel entonces, sino que, retomando el auge que comenzaban a tomar las ideas de la economía institucional en el sentido de que el Estado a través del gobierno debía sentar bases jurídicas y de legalidad que permitiesen el adecuado funcionamiento gubernamental. Este concepto a la postre fue retomado por el Banco Mundial para llamarlo *good government* (Brautigam, 1991).

---

<sup>1</sup> Mtra. en Derechos Humanos, Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo, claum\_13@hotmail.com

<sup>2</sup> Dr. en Geografía, Universidad de Quintana Roo, miguel.barrera@uqroo.edu.mx

<sup>3</sup> Dr. en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana oscaruach@gmail.com

Siguiendo con *The crisis of democracy*, sus autores ponen en tela de juicio el funcionamiento del gobierno a través de la paradoja del crecimiento (Crozier, Huntington, & Watanuki, 1975, pág. 13): “mientras que tradicionalmente se cree que el poder del Estado depende del número de decisiones que puede tomar, los Estados modernos mientras más decisiones toman y deben manejar, menos capacidad de gestión y ejecución tienen”, de lo anterior se desprende la idea de abordar la existencia o no de mecanismos de diseño e implementación de políticas públicas en materia de derechos humanos desde la gobernanza, es decir, el cómo “gobierna el gobierno” a través de su entramado institucional y legal.

Esta forma de generar gobierno debe en todo momento ser regulado y estar estructurado, es decir, se debe ajustar a convenios y tratados internacionales, para de ahí ser adaptado a la constitución federal, luego a leyes orgánicas, decretos presidenciales y códigos federales, esto se debe ver reflejado en constituciones y leyes estatales para que a su vez esto se refleje en mandos y reglamentos municipales. Esto es, el marco jurídico y de gobierno debe tener transversalidad tanto horizontal como vertical y temporal, ya sea a nivel constitucional o por medio de mandatos de otro tipo como leyes orgánicas, decretos o reglamentos. En el caso del tema que atañe a esta investigación es una primera aproximación que tiene por objetivo analizar las condiciones de gobernanza y transversalidad de los derechos humanos en la planeación gubernamental del estado de Quintana Roo en el periodo 2005-2022.

En el sentido de lo anterior es pertinente señalar que las directrices internacionales y federales mandatan los principios constitucionales bajo los que se debe llevar a cabo el diseño e implementación de políticas públicas bajo un enfoque de transversalidad en donde “las autoridades están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas” (Secretaría de Gobernación, 2014, pág. 9) bajo un esquema de cinco principios y obligaciones que se desprenden del artículo 1 constitucional: Igualdad; Universalidad; Interrelación; Indivisibilidad; Progresividad. A la par de los principios antes mencionados, la Secretaría de Gobernación federal señala que hay una serie de obligaciones por parte del Estado que se deben observar y cumplir: Respeto a los derechos humanos por parte del Estado y sus agentes; Protección de los derechos humanos mediante mecanismos jurídicos, estructurales y de política pública; Garantía de goce de derechos humanos mediante instituciones y organismos eficientes; Satisfacción del goce y disfrute de todos los derechos humanos para todas las personas (Secretaría de Gobernación, 2014).

Lo anterior se ve reflejado en que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2019, 2018) haya propuesto una agenda básica para el respeto y garantía de los Derechos Humanos, la cual se debe convertir en un insumo básico, normativo y guía de las instituciones públicas en los tres órdenes de gobierno en México. Esto en función de las malas prácticas que la propia CNDH (2019) reconoce en materia de planeación y ejecución de derechos humanos en México. La agenda que propone la CNDH se compone de 186 puntos agrupados en seis rubros principales que persiguen la existencia de una planeación gubernamental donde “las obligaciones en materia de derechos humanos (...) suponen un entramado integral y sistémico de medidas que hagan posible su cumplimiento. Es decir, (...) deben promover, respetar, proteger y garantizar cada uno de los derechos humanos, dentro de un plazo razonable y con los medios adecuados.” (CNDH, 2019, pág. 10) a través de alineación y armonización jurídica, legislativa, de procesos, políticas públicas y cambios institucionales, es decir, mediante procesos de transversalidad:

I. Hacer Posibles los Derechos Humanos:

A. Planeación, Políticas y Presupuestos Públicos con Enfoque de Derechos Humanos (puntos 1 a 9).

B. Armonización Normativa (puntos 10 a 13).

II. Legalidad, Seguridad y Justicia para los Derechos Humanos

A. Políticas Generales para Recuperar la Seguridad Pública con Derechos Humanos (puntos 14 a 28).

B. La Ilegalidad, Impunidad y Corrupción como Causa de Violaciones a los Derechos Humanos (puntos 29 a 39).

C. Verdad, Justicia y Reparación para las Víctimas (puntos 40 a 53).

D. El Sistema Penitenciario y los Derechos Humanos (puntos 54 a 59).

III. Temas de Atención Urgente para el efectivo respeto y garantía de los Derechos Humanos:

A. Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas (puntos 60 a 63).

B. Respeto y garantía del derecho de las personas contra la Tortura y los Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (puntos 64 a 69).

C. Respeto y garantía del derecho de las mujeres contra la Violencia Feminicida (puntos 70 a 76).

D. Contra la Violencia y Agresiones en contra de Periodistas y Defensores de Derechos Humanos (puntos 77 a 82).

E. Respeto y garantía del derecho de las personas contra la Trata de Personas (puntos 83 a 92).

IV. Empoderamiento y protección de grupos de atención prioritaria:

A. Personas con Discapacidad (puntos 93 a 98).

B. Niñas, Niños y Adolescentes (puntos 99 a 106).

C. Personas Mayores y Familias (puntos 107 a 109).

D. Personas con el Virus de Inmunodeficiencia Humana (puntos 110 a 114).

E. Población Indígena y Afrodescendiente (puntos 115 a 123).

F. Derechos Humanos de las Mujeres (puntos 124 a 147).

G. Personas Migrantes (puntos 148 a 154).

V. Los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible:

A. Para el efectivo respeto y garantía de los DESCAs (punto 155 a 176).

B. Empresa y Derechos Humanos (puntos 177 a 180).

VI. Compromisos Internacionales:

A. Ratificación de Instrumentos Internacionales (punto 181).

B. Otras Acciones en el Ámbito Internacional (puntos 182 a 186). (CNDH, 2019, págs. 2-4)

Ahora bien, en lo que refiere a la planeación gubernamental, que es un eje importante para presentar este trabajo, es importante señalar que ésta debe tener sentido y estar sujeta

a procesos lógicos que se adapten a los marcos normativos vigentes, e “implica el aprovechamiento racional y la optimización de los recursos para satisfacer demandas” (UNAM, sf, pág. 61) de ahí que se pueda señalar que las etapas de la planeación gubernamental debe seguir las siguientes etapas: Propuestas, Recopilación de antecedentes, identificación de prioridades (a cambiar, a mejorar, a continuar), investigación sobre mejores prácticas, definición de medidas de desempeño, administración de riesgos, elaboración de un plan estratégico por función, divulgación y comunicaciones, operacionalización de avances y logros, difusión (de Pablo, 1975) (Banco de la República de Colombia, 2009; UNAM, sf; INAFED, 2013; CONAPO, 2011), es decir, estos elementos son un piso mínimo para la planeación de la política pública.

En el caso de México, según el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2011, pág. 16), la planeación “se define y sustenta en el artículo 26 de nuestra constitución. En él se establece la responsabilidad del Estado en la materia, la cual se ejerce a través de la planeación democrática”. Esta planeación se sustenta jurídicamente en la Ley de Planeación, la cual ordena que la planeación nacional deber ser estratégica y democrática, es decir, que se lleve a cabo mediante consultas sectoriales que derivan en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND). Ese mismo proceso se repite, al menos en la teoría, en el ámbito estatal y municipal. Sobre estos planes de desarrollo, en específico del nacional, la SHCP (2007, pág. 1) los señala como “rector de los programas que emanan de éste (institucionales, sectoriales, especiales y regionales), y que orienta la coordinación de las tareas del Poder Ejecutivo con las de los Poderes Legislativo y Judicial, y los órdenes de gobierno estatal y municipal. (...) Así, el Plan establece ejes de política pública, a partir de los cuales se determinan los objetivos nacionales, las metas y las estrategias que rigen la acción del gobierno”

Lo anterior cobra relevancia para este documento puesto que en teoría la cuestión relativa a los derechos humanos debería estar presente en todo momento en la planeación gubernamental, pues como se señaló en el párrafo anterior, de la planeación, estatal en el caso de esta tesis, es que se deben desprender los objetivos, “estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable (...). Determina los instrumentos y responsables de su ejecución, establece los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se refieren al conjunto de la actividad económica y social, tomando en cuenta las variables ambientales que se relacionen con éstas y regirá el contenido de los programas que se generen” (CONAPO, 2011, pág. 17).

En el estado de Quintana Roo la planeación tiene su base jurídica en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo, la cual establece en su artículo 1 que su objeto es “regular la planeación para el desarrollo de la entidad, contemplando las condiciones especiales de desventaja en las regiones insulares, así como establecer las normas, principios y bases para la integración y funcionamiento del Sistema de Planeación Democrática del Estado de Quintana Roo, como un mecanismo permanente, racional y sistemático de acciones, para la transformación de la realidad del Estado en lo político, social, ambiental, cultural, económico, educativo y deportivo” (Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo, 2015).

En el artículo 8 fracción III de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo está la única mención que se hace sobre los derechos humanos en el proceso de planeación estatal:

Artículo 8.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz y eficiente desempeño de la responsabilidad de las autoridades y órganos encargados de la planeación, con relación al desarrollo integral y sustentable de la entidad y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, ambientales, culturales, económicos, sociales, educativos y deportivos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la particular del Estado de Quintana Roo, guardando congruencia con los lineamientos generales en materia de planeación que rijan al país. Para ello, estará basada en los siguientes principios rectores:

(...) III. El respeto irrestricto de las libertades y derechos humanos, sociales y políticos; así como también a las manifestaciones culturales de los pueblos y comunidades indígenas (Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo, 2015)

Lo anterior muestra con claridad que existen elementos jurídicos escasos para que la planeación considere de manera explícita a los derechos humanos dentro de la planeación estatal quintanarroense, y como se demostrará más adelante, la realidad es que no ha sucedido así.

### **Discusión conceptual**

Pese a que el auge académico, político y cultural de los derechos humanos es reciente, para autores como Jurado (2013), su origen se sitúa en el siglo XVII con la discusión de pensadores como Locke, Hobbes y Kant quienes hablan de “derechos naturales” o “derechos innatos”, es decir, aquellos que el hombre adquiere desde el momento en que nace. El mismo Jurado (2013) señala que su origen formal data del periodo de la Segunda Guerra Mundial y está altamente relacionado con el origen de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La cual, según el propio Jurado (2013) es parte del juego geopolítico de los países que ganaron la Segunda Guerra Mundial.

Ahora bien, el origen del concepto de derechos humanos se remonta al 26 de junio de 1945 cuando apareció siete veces como término en la Carta Fundacional de las Naciones Unidas. Sobre esto, autores como Laporta (1987, pág. 37) señalan que los derechos humanos al nacer como concepto, “pretenden obtener su fuerza característica de que son la expresión de bienes de particular relevancia para los seres humanos”; Benn (1967) y Hierro (1982) señalan que los derechos humanos son afirmaciones de intereses o necesidades básicas. Esta postura es reforzada por Jurado (2013, pág. 39) y Kleinig & Evans (2012) quienes sentencian que “los derechos humanos representan esas mínimas condiciones bajo las que los seres humanos pueden florecer y que deben ser aseguradas para ellos, si es necesario, con la fuerza”.

1948 fue un año clave para la concepción moderna de los derechos humanos de acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2017) pues fue en ese entonces cuando se establecieron y delimitaron por primera vez los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en todo el mundo. Para autores como Jurado (2013) y González (1998) esta afirmación es importante, sin embargo, señalan que se debe aclarar que estas primeras nociones sobre derechos humanos estaban orientadas hacia el contexto de la posguerra.

Ahora, en lo que refiere a la definición de derechos humanos, autores como Nikken (2010, pág. 1) señalan que en una concepción un tanto más acorde a la realidad y contexto actual, los derechos humanos son “la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado. El poder público debe ejercerse al servicio del ser humano: no puede ser empleado lícitamente para ofender atributos inherentes a la persona y debe ser vehículo para que ella pueda vivir en sociedad en condiciones cónsonas con la misma dignidad que le es consustancial”. Por su parte, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH, 1991) los plantea como una herencia histórica que cada ser humano debe abrazar y asumir como básicos, inalienables y en todo momento exigibles. En su texto ¿Qué son los derechos humanos? Evolución histórica, la CIDH hace una importante recopilación de definiciones de Derechos humanos que vale la pena reproducir. Por ejemplo, cita a Truyol y Serra (1979, citado en CIDH, 1991, pág. 11) quien afirma que “decir que hay Derechos Humanos o Derechos del hombre en el contexto histórico-espiritual-que es el nuestro-, equivale a afirmar que existen derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes, y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados”. También retoman la definición de Peces (1979, citado en CIDH, 1991, pág. 12) quien los considera como “facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, su libertad, a la igualdad, a su participación política y social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona, de una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado, y con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción”.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2019, pág. sp) en México establece que los derechos humanos “son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona”, es decir, estos derechos son “inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles” (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, pág. sp).

Finalmente, es importante señalar que en México los derechos humanos en el ámbito gubernamental son relativamente nuevos. La CNDH nace como parte de la Secretaría de Gobernación federal ante la presión de organizaciones no gubernamentales en la década de 1980 que documentaban abusos de gobierno, especialmente de la policía judicial, el ejército y en elecciones. Para 1992 se orquestó una reforma donde la CNDH se transformó en una agencia descentralizada con presupuesto y nombramientos dependientes del ejecutivo federal, pero con personalidad jurídica y ley propia (HRW, 2008) y para 1999 otra reforma constitucional le otorga autonomía total. A partir de ello, la CNDH se ha ocupado de “proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano” (HRW, 2008, pág. sp). En el caso de Quintana Roo, en 1992, el entonces gobernador del estado de Quintana Roo, Miguel Borge Marín, solicitó al H. Congreso del Estado una iniciativa de modificación de la constitución estatal (al artículo 94) para que se pudiese constituir la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo y es hasta 2002 en que se le otorga total autonomía (CDHEQROO, 2014).

En lo que refiere a los conceptos de transversalidad y gobernanza que nutren este documento hay que señalar que para autores como Serra (2005, p. 1) la importancia de tener Estados eficientes y eficaces en términos del diseño, ejecución y evaluación de política pública resulta imprescindible, puesto que “las administraciones públicas se organizan a partir de estructuras muy formalizadas, verticales y definidas por sistemas técnicos especializados y complejos como la sanidad, el urbanismo, la educación, la defensa y la seguridad, entre otros”. De lo anterior se desprende la necesidad discutir conceptualmente la forma en que, como menciona Serra (2005), la administración pública, se articulan para la generación de políticas públicas, mismas que son definidas por autores Velázquez (2009, p. 156) como “un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener”. Mientras que para otros autores como Ocampo (2004, p. 171) son “toda forma de acción organizada, encaminada al logro de objetivos de interés común”, es decir, la política pública es un guion estructurado pero flexible de la planeación, que exige correspondencia tanto en la teoría como en la praxis por parte del gobierno-población en aras de atender problemas públicos.

Este fenómeno de armonización entre gobierno(s) (horizontal) y gobierno-población (vertical) que también debiera ser temporal es el óptimo de la transversalidad, concepto que para autores como Oszlak (2001) resulta relevante ante la pérdida de poder y estructura que sufrieron todas las figuras gubernamentales ante la oleada neoliberal que exigió Estados delgados y eficientes. Este adelgazamiento del Estado fue tan intenso y extremo que provocó pérdida de articulación interdependencias, lo que derivó en poca coordinación horizontal, mientras que la eficiencia del gasto, colocó al costo por encima del usuario de la política, lo que también alteró el encadenamiento *top-bottom*, es decir, ciudadano-gobierno, de la política.

Carballeda (2002), por su parte, señala que la importancia de abordar la transversalidad como un concepto en la política pública recae en el hecho de que se da por sentado que la relación entre periodos de gobierno, órdenes e instancias de gobierno y entre ciudadanos y gobierno es mecánica, dada por supuesto, inalienable y perfecta. Justo esta postura de Carballeda (2002) se ajusta a la realidad del ejercicio empírico que se realizó, puesto que se supondría que, a lo largo de los tres periodos de gobierno analizados, la consideración e inclusión explícita de los derechos humanos en la planeación estatal estaría presente, sin embargo, como se demostrará en el apartado de resultados no sucede así.

El propio Carballeda (2002) señala que esta relación de transversalidad difícilmente cuaja, incluso, autores como Guillén (2013) señalan que, en la mayoría de los casos, los órdenes municipales presentan, por factores como administraciones inexpertas y conflictos partidistas, poca articulación con directrices que vienen desde instancias internacionales. E incluso esta desarticulación sucede en cada cambio de administración, especialmente si el partido político entrante es diferente al del gobierno saliente, es decir, la transversalidad horizontal evidentemente puede ser nula, parcial o total en el horizonte temporal.

En la práctica existen condiciones e interés políticos que interfieren en el buen desarrollo de relaciones entre instancias gubernamentales y órdenes de gobierno, y ni qué

decir de la relación ciudadano-gobernante. En ese sentido, Carballeda (2005) plantea que se debe analizar con sumo cuidado la forma en que el gobierno de mayor jerarquía interviene en el diseño e implementación de política pública, “en otras palabras, la intervención le puede conferir singularidad a la aplicación de las políticas públicas, justamente en un contexto donde se ve la necesidad de transversalidad e integración de las mismas” (Carballeda, 2002, pág. 5)

Otra interesante reflexión sobre la transversalidad la ofrecen los estudiosos del tema de los derechos humanos. Por ejemplo, en el Manual para la transversalización del enfoque de Derechos Humanos con equidad (COPREDEH, 2012, pág. 24) se establece que la transversalidad es una “metodología que parte de identificar principios, condiciones, estrategias, acciones y procedimientos para impactar sobre las relaciones intergenéricas en la búsqueda de la equidad de oportunidades para mujeres y hombres”. De hecho, la propia COPREDEH señala que, sin distinción de acción, plan, legislación, política o programa, la transversalidad debe estar presente. Ahora bien, convendrá en el siguiente apartado referir al concepto de gobernanza que Serra (2005) coloca en rededor de la transversalidad para entender de manera óptima este concepto y la relación que guarda con este documento.

Autores como Serna (2010) plantean que la gobernanza hay que abordarla desde dos posturas diferentes: desde su dimensión global y desde la doméstica. Sobre la primera conviene revisar a autores como Keohane y Nye (2000) quienes plantean que la propia gobernanza se refiere a procesos e instituciones en el sentido de que no solo el gobierno genera gobernanza, sino que actores externos pueden hacer gobernanza. Esto pone en tela de discusión que organismos autónomos o unidades ajenas al Estado comiencen a tener injerencia en el rol de los Estados. De hecho, los propios Keohane y Nye (2000) y Serna (2010, pág. 25) plantean que este fenómeno comenzó a tener lugar tras el auge de la creación de bloques económicos y los procesos de liberalización económica de la década de 1970 y 1980, que justo coincide con el comienzo de las caídas de los regímenes de Estado benefactor, pues el modelo neoliberal que se implementaba exigía desconcentración de poder, descentralización de los recursos y reducción de la estructura gubernamental. Es importante recordar que, para la corriente neoliberal, la eficiencia en el gasto y el uso de recursos públicos es primordial, incluso si ello es a costa de distorsiones en el mercado.

Ahora, para abordar la dimensión doméstica de la gobernanza y que es la que interesa a este documento, se debe entonces centrar el debate conceptual en un esquema donde Gobernanza, Gobernabilidad y Nueva Gestión Pública están en el mismo tenor pues las tres son consecuencia del cambio en el paradigma de la administración pública que se suscitó en la década de 1970 y 1980 en todo el mundo, pero especialmente en las economías en vías de desarrollo

Para abordar el concepto de gobernabilidad, y como bien refieren autores como Serna (2009, 2010) y Merino (2013), es preciso remontarse al Informe a la Comisión Trilateral sobre gobernabilidad de las democracias que fue presentado por la Fundación Rockefeller en la década de 1980. En dicho informe se manifestaba la preocupación por la obesidad fiscal y burocrática que los regímenes de Estados benefactores habían producido en casi todas las economías del mundo, lo que “se traducía en una crisis fiscal permanente, así como en pérdida de capacidad para resolver problemas económicos y sociales en el largo plazo. Por lo anterior, y esta era la propuesta derivada del Informe, el Estado debía reducir su tamaño



(“adelgazamiento”) y “devolver” a la sociedad tareas y responsabilidades que hasta ese momento se habían definido como correspondientes en exclusiva a los poderes públicos” (Serna, 2010, pág. 23). Otros autores como Valdés (2008, pág. 97) hacen una bien interesante crítica al mencionado Informe sobre gobernabilidad al plantear que “su preocupación más significativa consistía en ofrecer un diagnóstico de la gobernabilidad de las sociedades en las que los bienes y servicios proporcionados por el Estado a diversos grupos sociales representaban una ‘sobrecarga’ insostenible a mediano plazo, debido al creciente déficit fiscal que implicaban y a la consecuente disminución de su capacidad para mantener economías de alto desempeño. De ahí que la alternativa propuesta fuera el adelgazamiento del Estado y la ‘devolución’ a la sociedad de iniciativas y tareas de las que el gobierno debía dejar de hacerse cargo”.

Así, resulta de sumo interesante la postura de Luis Aguilar sobre el Informe a la Comisión Trilateral en el sentido de cuestionar a los autores sobre su postura de tomar a la gobernabilidad como una reducción del accionar del gobierno a la mera toma de decisiones, dando por sentado que la población tiene poco o nulo juego en el desarrollo de la vida democrática, es decir, de nuevo se infiere que la relación *top-bottom* en la política pública está dada en automático y es mecánica: “se le considera atrasada, incompetente, ignorante, dividida e incapaz de autorregulación, autodesarrollo y autogobierno” (Aguilar, 2006, págs. 69-70), pareciera, a la óptica del propio Aguilar, que la población en su totalidad, conjunto y bajo cualquier forma de organización es más un problema que la propia solución. De ahí que en su texto *Gobernanza y gestión pública* se haga referencia a la gobernabilidad como una forma de “creación y consolidación de la capacidad de gobernar del gobierno” (Serna, 2010, pág. 24).

Aguilar sitúa su disertación sobre gobernabilidad-gobernanza en el sentido de que el gobierno debe buscar generar y gestionar otro tipo de capacidades además de la de gobernar, pues de no hacerlo se estancarían los modelos de administración pública al no ser compatibles con las necesidades de la sociedad moderna, y el propio Serna (2010, pág. 25) contribuye al debate al sostener que “el punto de quiebre en la transición del concepto de gobernabilidad al de gobernanza se produjo cuando se comenzó a constatar que gobiernos fiscal y administrativamente fuertes de las sociedades altamente industrializadas se mostraban débiles para resolver problemas. Fue así como se empezó a buscar “más allá del gobierno”, en busca de capacidades no gubernamentales”.

Las posturas de Serna y Aguilar dejan entrever la posibilidad, para algunos, o temor, para otros, de que el gobierno se vea rebasado en su capacidad de gobernar por organismos no gubernamentales que comienzan a tomar la batuta en la solución de algunos problemas públicos que el gobierno ha relegado al fondo de su agenda pública. Por ello es que resulta conveniente repensar al gobierno y su actuar bajo la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP).

Este concepto de Nueva Gestión Pública (Serna, 2010; Aguilar, 2003, 2006; Merino, 2013) se debe estudiar en dos periodos de tiempo distintos: el primero debe ser entre las décadas de 1940 y 1980; el segundo a partir de 1990. La lógica de lo anterior obedece a que la primera fase concentró todo el esfuerzo gubernamental en recuperar y establecer toda la disciplina fiscal que el modelo keynesiano de la postguerra había traído; la segunda fase como bien menciona Serna (2010, Pág. 26) “el énfasis de la reforma administrativa se centró en el

tema de la organización, operación, formas de trabajo y prácticas de la administración pública. Fue así como tomó forma lo que a la postre se identificaría como la nueva gestión pública (NGP)", a lo que López (2003, pág. 9) plantea que "(...) en esencia se configuró como un conjunto de iniciativas de reforma de la gestión pública, en las estructuras y procesos de organización del sector público para mejorar su funcionamiento, y que se caracterizó por la aplicación de las tecnologías de gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas, la racionalización de estructuras y procedimientos, la revisión de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos".

En complemento a lo anterior Longo y Echebarría (2000) (citados en Serna, 2010, pág. 27) presentan como los rasgos más relevantes de la NGP los contenidos en la ilustración 1:

Ilustración 1. Rasgos básicos de la Nueva Gestión Pública



Fuente: Longo y Echebarría (2000) (citados en Serna, 2010, pág. 27).

Ante el panorama de lo anterior, América Latina no solo requirió abordar a la NGP desde la administración pública, sino que fue necesario retomar conceptos de la economía institucional, pues como bien plantean autores de la talla de Acemoglu y Robinson (2012) y Piketty (2015), las naciones en vías de desarrollo, como lo son mayoritariamente las latinoamericanas, tienen un serio y severo problema estructural, de forma y fondo en materia de corrupción y opacidad, lo cual choca frontalmente con el *good government*, *good governance*, *governance* que se fundamenta en el *law enforcement* que la gobernanza busca.

Por lo anterior resulta fundamental rescatar posturas como las del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que ha sido de los organismos

más críticos de los nuevos paradigmas de la administración pública, publicó un bien interesante texto titulado *Una nueva gestión pública para América Latina* donde exponen que se debe cambiar en la forma de funcionar del gobierno en el marco de la NGP (ilustración 2), o bien, como ellos lo plantean

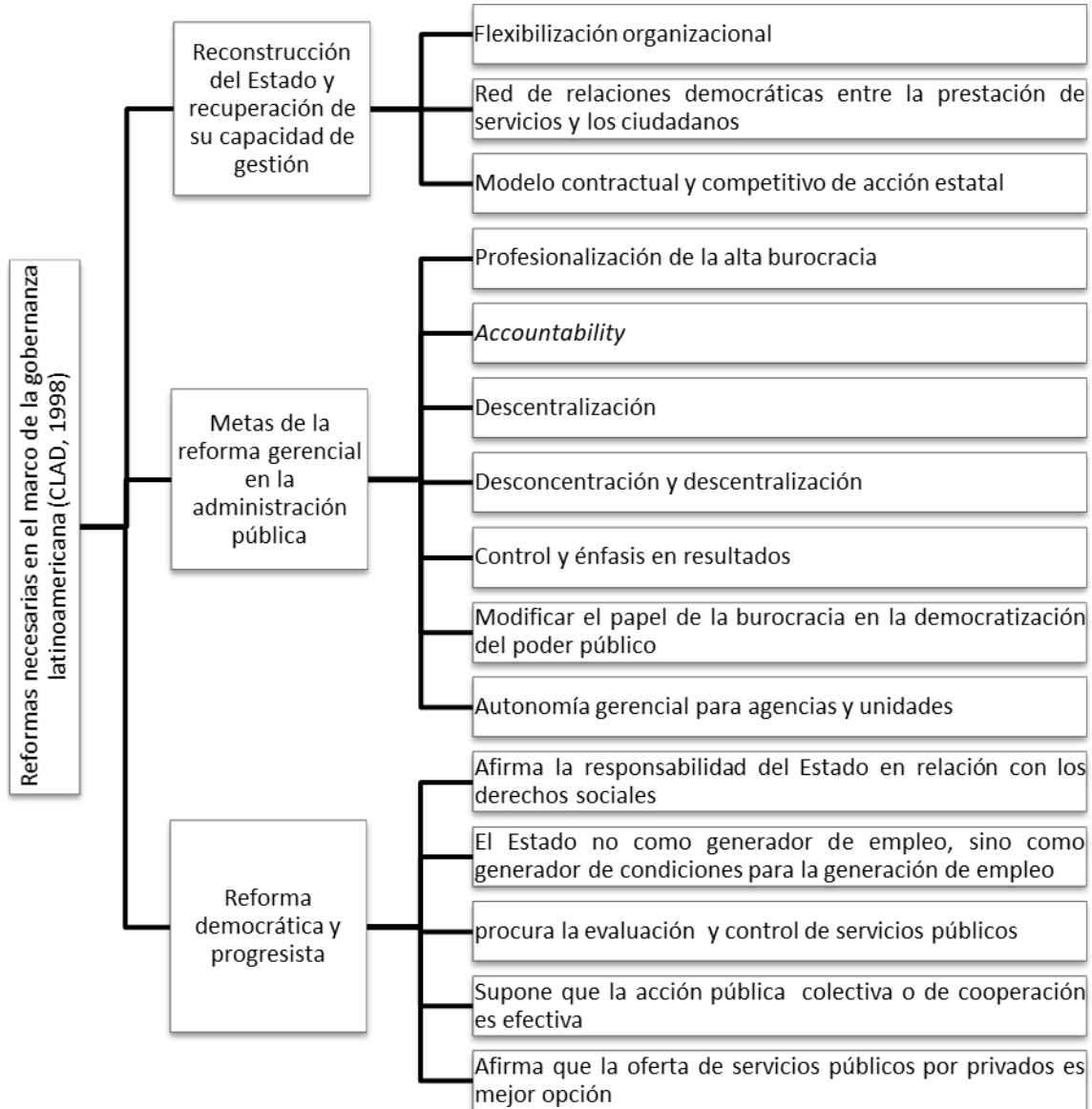
“En lo que se refiere a los cambios estructurales con impacto mundial, América Latina tiene, ante todo, que prepararse para enfrentar la competencia económica internacional que trajo consigo la globalización. En este caso, el Estado debe modificar sus antiguas políticas proteccionistas, sustituyéndolas por medidas que induzcan a las empresas a ser más competitivas en el nuevo ambiente económico mundial. Para alcanzar esta meta, es preciso contar con un sólido proyecto para el sector del comercio exterior, con miras a aumentar la participación de los países en el flujo de comercio mundial; asimismo, los recursos públicos y privados deben ser canalizados estratégicamente para programas en las áreas de educación y de ciencia y tecnología.

(...) En este sentido, en términos económicos, en lugar de una intervención directa como productor, el aparato estatal debe concentrar sus actividades en la regulación. Las privatizaciones y la creación de agencias reguladoras forman parte de este proceso. Igualmente, el Estado debe desarrollar su capacidad estratégica para actuar junto al sector privado y a la universidad, a efectos de crear un entorno adecuado al aumento de la competitividad de las empresas. Se destaca que el Estado también debe actuar para que los nuevos ciclos de desarrollo y la elevación de la productividad sean virtuosos en lo que se refiere al uso de los recursos naturales, al incremento de la base tecnológica y a la distribución de la renta, escapando así del círculo vicioso del “crecimiento empobrecedor” que caracterizó a América Latina en el pasado” (Consejo Latinoamericano para la Administración del Desarrollo, 1998, pág. 7).

De todo lo anterior se desprende entonces el que la gobernanza tiene una relación intrínseca en forma, fondo y temporalidad con los derechos humanos en el sentido de que, como lo señala la Organización de las Naciones Unidas (2006, pág. 10) “los derechos humanos requieren un clima favorable y propicio, en particular normas, instituciones y procedimientos apropiados que enmarquen la actuación del Estado. Los derechos humanos proporcionan un conjunto de normas de actuación respecto del cual puede hacerse rendir cuentas al gobierno y otros agentes. Al mismo tiempo, las políticas de buena gobernanza deben dar a los individuos la posibilidad de vivir con dignidad y libertad. Aunque los derechos humanos dan poder efectivo a las personas, no pueden ser respetados y protegidos de forma sostenible si no existe una buena gobernanza. Además de leyes pertinentes se necesitan procesos e instituciones políticas, de gestión y administrativos que respondan a los derechos y las necesidades de las poblaciones. No hay un modelo único de buena gobernanza. (...) Los derechos humanos fortalecen los marcos de buena gobernanza y exigen lo siguiente: ir más allá de la ratificación de los tratados de derechos humanos; integrar efectivamente los derechos humanos en la legislación y en la política y la práctica del Estado; establecer la promoción de la justicia como finalidad del estado de derecho; entender que la credibilidad de la democracia depende de la efectividad de su respuesta a las demandas políticas, sociales y económicas de la población; promover sistemas de contrapesos y salvaguardias entre las instituciones de gobernanza oficiales y oficiosas; realizar los cambios sociales necesarios, en particular en lo que atañe a la igualdad de género y la diversidad cultural; generar voluntad

política y participación y concienciación del público, y responder a los retos básicos en materia de derechos humanos y buena gobernanza, como la corrupción y los conflictos violentos”.

Ilustración 2. NGP en América Latina



Fuente: Consejo Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (1998, pág. 9-22).

De lo anterior entonces se puede señalar que la gobernanza entendida como el conjunto de esfuerzos gubernamentales, estructurales, institucionales, jurídicos y políticos, deberán estar orientados tanto en la teoría como en la práctica a atender cuestiones fundamentales como los derechos humanos, sin distinción de la temporalidad en que se dé el proceso de planeación o del orden en que suceda, es decir, en un marco de transversalidad.

## Estrategia Metodológica

En la literatura existen trabajos bien valiosos con metodologías cualitativas que se enfocan en el análisis de contenido e incluso en la semiótica de la comunicación gubernamental, incluidas sus leyes, programas, decretos e incluso planes. Para este trabajo se ha elegido utilizar un software que facilite el procesado de datos e información: ATLAS.ti

Se pueden hallar evidencias del uso de este programa para hacer análisis que tienen relación con el análisis de contenido gubernamental en Pérez, Morales, Anguera, & Hernández (2015) donde se analiza la calidad total de los servicios deportivos municipales en Alcalá la Real en España a partir de tres dimensiones: funcional, emocional y aspectos tangibles. Estos autores analizan, además de las entrevistas que realizan a los usuarios de los deportivos, la documentación oficial que rige la política deportiva en la localidad de estudio. En el trabajo de Jagers & Walgrave (2007) se presenta un robusto análisis de discurso y contenido sobre referencias y actitudes populistas en las propuestas, spots, publicidad y mensajes de los principales partidos políticos de Bélgica. En su metodología destaca que debieron ajustar la categoría de populismo, pues bajo una definición estándar resultaba que todos los partidos eran populistas, de ahí la importancia de la recategorización conceptual que ofrecen a través de 1) referencias a la gente; 2) ideas *anti establishment*; y 3) exclusión de determinadas características de la población. En el texto de Lima & Rubaii (2016) se plantea que el análisis del discurso como estrategia cualitativa para análisis de políticas públicas resulta sumamente útil pues permite ver más allá del dato, para evitar “el peligro de convertir problemas de política en problemas de administración, específicamente cuando se simplifican los problemas complejos bajo una lógica instrumental”.

Para el caso mexicano, destacan dos trabajos. El primero es el de Villareal (2016) quien analiza el contenido de los Planes Nacionales de Desarrollo en México para el periodo 1980-1994. En este estudio el autor coloca como dimensiones de análisis al crecimiento y el desarrollo económico, y a partir de ello se desarrolla el análisis político y social. El segundo es el de Reyes, Reyes, & Barrera (2018) quienes plantean uno de los pocos, si no es que el único ejercicio existente de análisis de contenido a la planeación gubernamental. Su ejercicio analiza la cuestión de lo “Maya” en los Planes Estatales de Desarrollo de dos gobiernos del estado de Quintana Roo. Con el uso de ATLAS.ti, como manifiestan en su metodología, encuentran que para la entidad federativa de estudio hay nulo interés en lo Maya a través y como política de desarrollo social y económico, pues “lo Maya” se relega y limita a las meras manifestaciones culturales básicas como la lengua y las festividades tradicionales. Y, de hecho, ese trabajo es el que resulta relevante para esta tesis, pues se busca hacer un ejercicio similar, guardando distancias, enfoques y conceptos, con los Planes Estatales de Desarrollo de los últimos tres gobiernos del estado de Quintana Roo, pero sobre la cuestión de los derechos humanos.

La presente investigación hace un análisis de contenido cualitativo por computadora mediante el empleo del programa ATLAS.ti 7. Este análisis de datos mediante metodologías no numéricas según autores como Sabariego, Vila, & Sandín (2014, pág. 119) resulta relevante pues “estamos efectuando un análisis de la información, pues inevitablemente interpretamos la realidad y la categorizamos, aunque sea implícitamente, en el uso del lenguaje”, es decir, se trata de una metodología “que utiliza varios procedimientos para efectuar inferencias de un texto que debe entenderse y tratarse como un ‘escenario de

observación' o como 'el interlocutor de una entrevista' del cual se extrae información para someterla a un análisis e interpretación posteriores" (Ruíz, 1999, pág. 197). En este punto es importante señalar que, dadas las condiciones de tiempo para la preparación del documento, este ejercicio es una primera aproximación de análisis del discurso que podría parecer básica, pero que es pionera en su tipo. Si bien se reconoce que hubiese sido deseable realizar un análisis de mayor profundidad sobre cuestiones presupuestales, operativas y ejecutivas, la realidad es que los recursos de tiempo, metodológicos por parte del programa de estudio, y económicos no lo permitieron, por lo que esta primera aproximación es a todas luces una digna empresa académica. Y se espera que este documento pueda servir como base para futuras investigaciones.

El primer paso para el análisis es la reducción de la información, es decir, generar categorías para el análisis. Al respecto Sabariego, Vila, & Sandín (2014, pág. 121) mencionan que este paso es de suma importancia debido a que esto implica ordenar los "escenarios" de análisis a través de categorías, es decir, se buscan "temas comunes o agrupaciones conceptuales en un conjunto de narraciones recogidas como datos de base o de campo". De hecho los propios autores señalan que la categorización, entendida como "la división y simplificación del contenido a unidades o categorías de acuerdo con áreas de significado — y codificación —operación concreta por la cual se asigna a cada unidad de contenido el código propio de la categoría donde se incluye" (Sabariego, Vila & Sandín, 2014, pág. 121), esto es, según Varguillas (2006, pág. 76) "una contrastación de subcategorías o primeras categorías, propiedades e hipótesis que surgen a los largo del estudio" y es probablemente la parte más difícil de esta fase pues se exige un fuerte proceso de abstracción teórica-conceptual y de interpretación.

Sobre el proceso de categorización éste debe hacerse mediante:

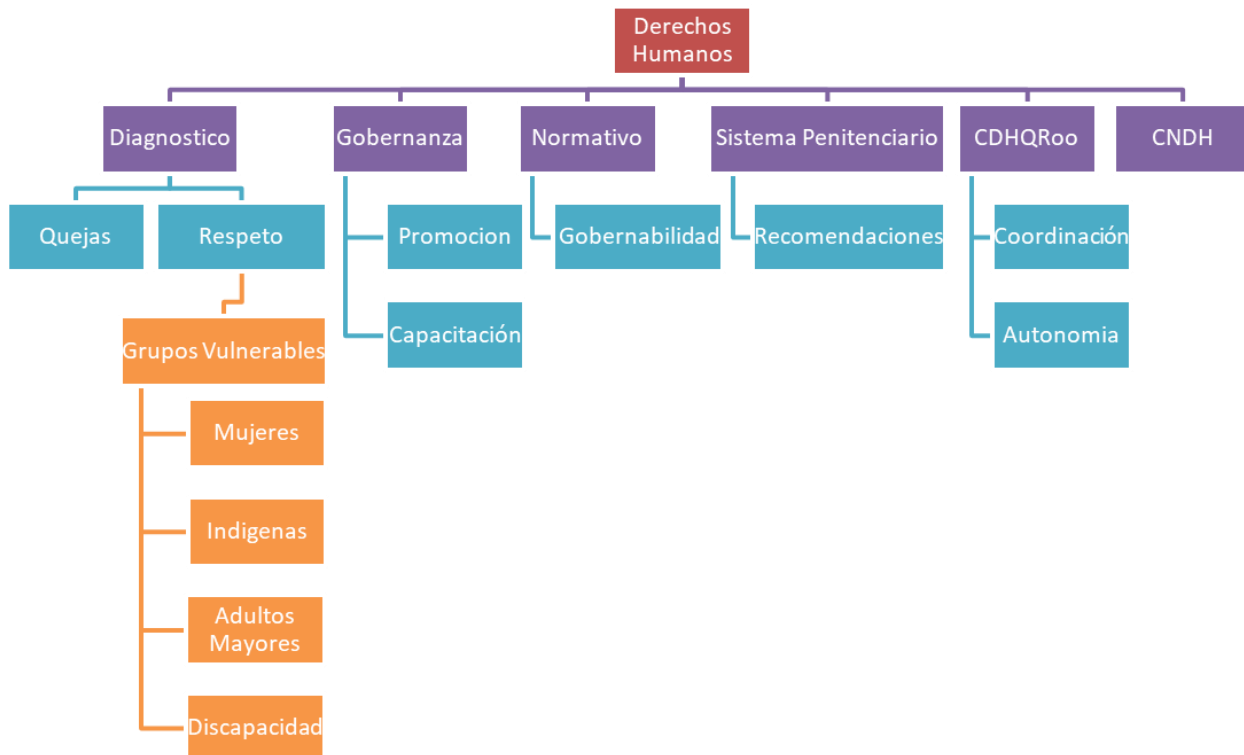
- Una lógica inductiva, sumergiéndose literalmente en un documento o situación para identificar y extraer los temas o las dimensiones más relevantes.
- Una lógica deductiva, recurriendo a una teoría e intentando verificar supuestos a priori, y proposiciones universales ajustando los datos a sus elementos centrales
- Una combinación de ambas. Al principio, la codificación inductiva o "codificación abierta" es inevitable para efectuar una primera sistematización de los datos. Posteriormente, el proceso se puede ir orientando hacia un análisis de la información de acuerdo con una codificación más teórica, centrada en las cuestiones pertinentes a lo que se pretende saber (Ruiz, 1999; Sabariego, Vila & Sandín, 2014, pág. 121)

Los propios Sabariego, Vila & Sandin (2014, pág. 122) plantean que el uso de software para metodologías cualitativas, especialmente aquellas que exigen análisis documental, es de suma utilidad pues al organizar y sintetizar la información en gráficas o matrices:

Los procedimientos gráficos (los diagramas de flujo, los mapas conceptuales o los perfiles de desarrollo temporal, entre otros) y las matrices (cuadros de doble entrada en cuyas casillas se sintetiza información verbal, de acuerdo con los aspectos especificados por filas y columnas) son las técnicas propias de esta fase del análisis. El principal valor de estas representaciones gráficas es que permiten memorizar los vínculos entre los datos como condición necesaria para su posterior interpretación. Su finalidad es ayudar al analista a ver "qué va con qué" o "qué se relaciona con qué".

Para dicho análisis se crearon dos unidades hermenéuticas en donde los Planes Estatales de Desarrollo de Quintana Roo se establecieron como documentos primarios. En este sentido, si bien la autoría de dichos planes de desarrollo corresponde a tres gobernadores diferentes, Félix González (2005-2011), Roberto Borge (2011-2016) y Carlos Joaquín (2016-2022), el análisis se realizó en dos etapas, primero se analizaron los PED de González y Borge, puesto que comparten un formato y estilo similar en términos editoriales. Y de manera separada se analizó el del gobernador Carlos Joaquín (2016), el cual es sustancialmente más grande y el formato en que se publicó resulta atípico en el sentido de que a lo largo del documento se incluye un amplísimo diagnóstico, con datos y referencias que hacen más complejo el análisis. Habiendo establecido los documentos primarios se procedió al análisis de los documentos mediante la creación de códigos y la búsqueda de las relaciones entre ellos (Sabriego, Vila, Sandín, 2014).

Ilustración 3. Segunda codificación de los Derechos Humanos en la planeación



Fuente: elaboración propia en ATLAS.Ti

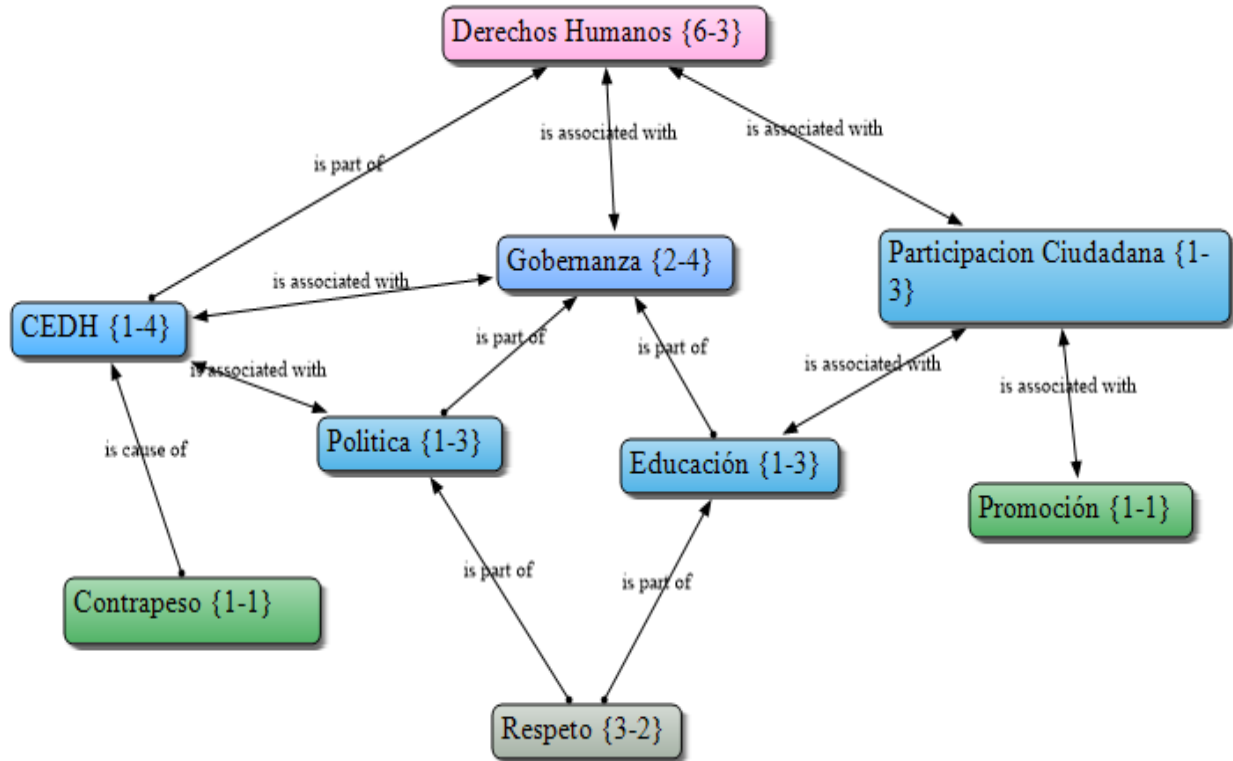
## Resultados

### Análisis del PED Quintana roo 2005-2011

Mediante la sistematización de códigos, se pudo generar una red de relaciones en donde se establece el análisis de los derechos humanos en la política pública expresada en el PED 2005-2011 (Véase, Ilustración 3). En este sentido, se observa que si bien se mencionan algunas acciones referentes a los derechos humanos, estas se acotan básicamente a la promoción del respeto de los mismos, pues si bien se mencionan a los derechos humanos como un posible contrapeso al actuar gubernamental, no se especifica de qué manera estos

pueden retroalimentar o ser garantes de los derechos humanos de los quintanarroenses más allá del fomento a la educación y política enfocada en el respeto de los DH (Véase, ilustración 4).

Ilustración 4. Vista de Red de Códigos y Relaciones



Fuente: elaboración propia con base en los Planes Estatales de Desarrollo en ATLAS.Ti

La primera mención se encuentra en la dimensión I “desarrollo institucional”, subdimensión I.1 “democracia participativa”, estrategia 2 “Participación ciudadana activa: Consolidar la participación y organización social de los ciudadanos, su presencia en el desarrollo estatal y en las decisiones de la administración estatal”, sub-estrategia “I.1.2.4.- promoción y defensa de los derechos humanos” (Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo, 2005, pág. 7). Esta referencia no especifica a través de quién o qué instancias, ni bajo qué mecanismos es que esto se llevará a cabo.

La segunda, tercera y cuarta mención que se detectaron en el programa están en la dimensión I “desarrollo institucional”, subdimensión I.2 “Seguridad pública”, en el diagnóstico del entorno se hace alusión al respeto de los derechos humanos por parte de las instancias policiacas, sin dar mayor detalle. Y señala a la Comisión de Derechos Humanos (quinta mención) como “el principal contrapeso frente a los actos de autoridad que agravan los derechos de los ciudadanos” (Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo, 2005, pág. 8).

La sexta mención que se detectó está localizada en la dimensión I “desarrollo institucional”, subdimensión I.2 “seguridad pública”, estrategia 1 “Impulso a una cultura de respeto a la ley”, sub estrategia “I.2.1.2.- Integrar una política de respeto a los derechos



humanos y de atención profesional a las víctimas de delitos” (Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo, 2005, pág. 8). De nueva cuenta tampoco se menciona a través de qué estrategias o instancias es que esto se llevará a cabo.

Finalmente, la última mención que se hace que se detectó está localizada en la dimensión IV “desarrollo social incluyente”, subdimensión IV.1 “educación integral”, estrategia 1 “ampliación de la oferta de educación básica”, sub estrategia “IV.1.1.3,- Desarrollo de programas de estudios con contenidos estatales de cultura de derechos humanos, de la legalidad, valores, prevención de adicciones, cuidado físico y la protección del medio ambiente” (Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo, 2005, pág. 48). Esta es probablemente la única de las estrategias que medianamente describe la articulación de los derechos humanos en la política estatal educativa.

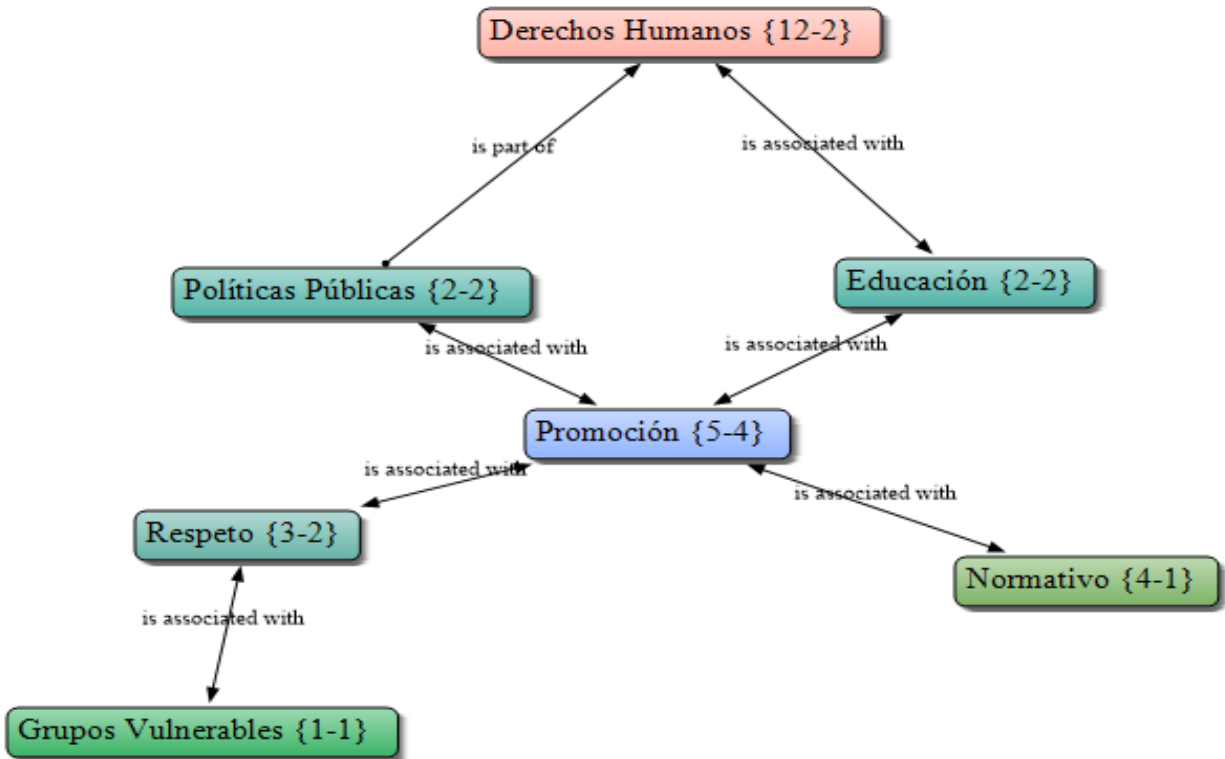
En general en este PED no se encontraron elementos de gobernanza ni de transversalidad en el sentido de que no es claro el camino jurídico, de planeación y de obligaciones que han de seguir el cumplimiento, vigilancia y observancia de los derechos humanos. En lo que refiere a la transversalidad vertical, tampoco es clara la armonización con políticas federales y mucho menos municipales, y en la transversalidad horizontal tampoco se encontró evidencia. Es importante señalar que cuando este PED se elaboró aún no tenía lugar la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, la cual pone al individuo como centro de toda política a la dignidad de las personas. Pese a lo anterior, es evidente que si ni siquiera se menciona el término “derechos humanos” es difícil y complejo imaginar o suponer cómo se debía estructurar el entramado institucional que garantizara el respeto y goce de los derechos humanos desde la planeación gubernamental.

### **Análisis del PED 2011-2016**

Mediante la sistematización de datos se pudo observar que en el Plan Estatal de Desarrollo del gobernador Roberto Borge Angulo la codificación de los derechos humanos es incluso más vaga que en el de su predecesor, aun cuando el total de codificaciones halladas fueron doce. En este PED los Derechos Humanos son aludidos como una política pública en dos sentidos. Primero, el de fomentar el respeto hacia grupos vulnerables, sin especificar cuál. Segundo, a través de la educación y su fomento (ilustración 5).

De hecho, es notable que la mayor parte de la codificación se orienta hacia la promoción de los derechos humanos, sin embargo, ni siquiera se menciona que ello vaya a ser desde la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo o la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Ilustración 5. Vista de Red de Códigos y Relaciones en el PED 2011-2016



Fuente: elaboración propia con base en los Planes Estatales de Desarrollo en ATLAS.Ti.

La primera y segunda mención que se hace sobre los derechos humanos en el PED del gobernador Roberto Borge Angulo es en la sección del diagnóstico. Y resulta llamativo que esta primera aparición haya sido en la sección de Cultura e Identidad, haciendo alusión a que “es necesario un nuevo enfoque de gestión cultural que atienda la diversidad, la interculturalidad, la equidad y los derechos humanos que induzca la articulación de políticas públicas que revaloren la creatividad, talento y capacidades individuales del artista al igual que los requerimientos del colectivo social y su patrimonio histórico y cultural en todas sus expresiones” (Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, 2011, pág. 8)

La tercera y cuarta mención se sitúa en la sección de estrategias planteadas para resolver los problemas educativos, y aquellos asociados al acceso a justicia por parte de las mujeres, respectivamente. Sin embargo, lo que se delimita no es claro en términos de actores involucrados e instituciones participantes.

La quinta y sexta mención se ubican en el apartado IV.- Quintana Roo fuerte, donde el diagnóstico plantea la necesidad de fortalecer los lazos institucionales tanto verticales como horizontales que el gobierno estatal tiene con sus órganos desconcentrados y descentralizados, así como con sus gobiernos municipales. La séptima mención se hace en ese mismo apartado, pero en la sección de estrategias y líneas de acción, ahí solo se menciona de manera vaga que como parte de las acciones para tener un gobierno promotor del diálogo se debe “impulsar la cultura de respeto a los derechos humanos” (Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, 2011, pág. 86).

Desde la octava codificación “Salvaguardar la integridad y derechos humanos de la ciudadanía otorgándoles certidumbre y seguridad física, patrimonial y jurídica, mediante el combate y prevención del delito” (Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, 2011, pág. 88), hasta la décimo tercera el enfoque se refiere a trabajar con el marco jurídico y fortalecimiento del marco legal en el estado. Sin embargo, y de nueva cuenta, no se menciona qué instancias o actores deben participar en la gestión o implementación de las políticas en materia de derechos humanos en el estado.

Es importante señalar que cuando este PED se elaboró la reforma constitucional de 2011 en materia de Derechos humanos ya tenía vigente al menos seis meses, sin embargo, el PND vigente estaba casi por perder vigencia. Posiblemente este desfase sea lo que ocasiona que se observe poca transversalidad vertical en materia de Derechos Humanos. En lo que refiere a transversalidad horizontal, si bien hay mayor claridad de propuestas, la realidad es que no termina por ser claro el entramado institucional que se ha de seguir en el actuar del gobierno quintanarroense en materia de Derechos Humanos y sobre todo, la poca claridad que hay en materia de operacionalización de Derechos Humanos, es decir, son vistos como “algo” que se debe aprender o reforzar, una especie de tema de un temario que se debe ver y no más. En lo que refiere a la gobernanza, el problema es igual de grave que en el PED anterior. La razón de esto se debe a que no se tiene claridad de cómo reflejar lo que la reforma constitucional de 2011 trajo: la dignidad de las personas como objeto y fin de las leyes.

### **Análisis del PED 2016-2022**

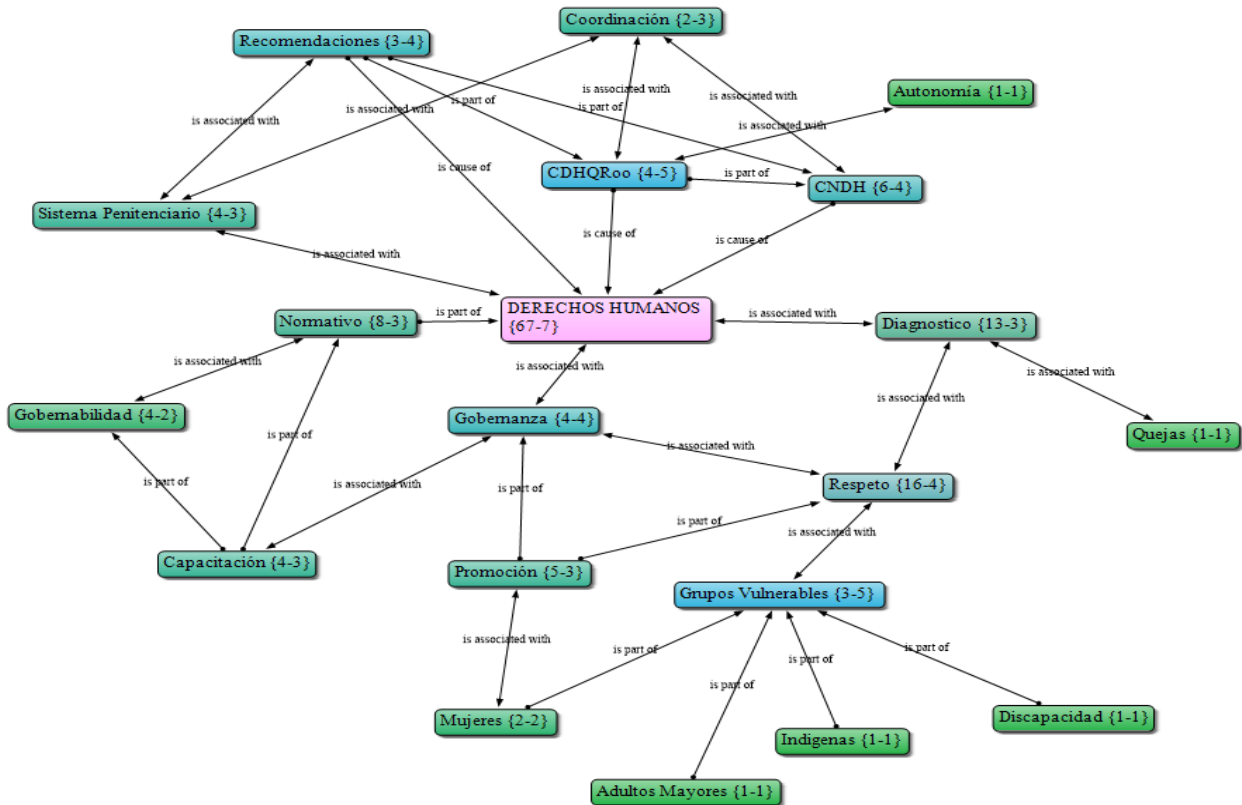
En el análisis del PED 2016-2022, correspondiente al periodo gubernamental de Carlos Joaquín González, tiene una codificación totalmente diferente. Primero porque el documento resulta extenso y discursivamente es más enriquecido. En este sentido la extensión del documento y la incorporación de un diagnóstico tan largo, genera una red más compleja, pero que al mismo tiempo ayuda a dilucidar de manera más concreta qué entiende o cómo define el actuar de los derechos humanos del gobierno estatal en turno.

En este caso, los derechos humanos no solo son mencionados tangencialmente, sino que se empiezan a establecer como una norma para el actuar sobre todo del sistema penitenciario y los servidores públicos en general. Incluso, se definen los grupos vulnerables a los que tiene que poner especial atención, sin embargo, son apenas mencionados y están enfocados en el llamado al respeto de estos, pero no son específicos en su salvaguarda. De igual manera, es destacable que, en el PED, se establece que la coordinación entre las instancias estatales y nacionales de los derechos humanos, debe ser una constante, que no solo sirva como garante de la autonomía, sino también como una forma de atención a las recomendaciones pues estas repercuten directamente en los Derechos Humanos (Véase, ilustración 6).

En este PED, si bien hay 67 referencias a Derechos Humanos, es importante señalar que se deben descartar aquellas menciones que no tienen relación con la política pública y la gobernanza, es decir, se desecharon las siguientes referencias: 3 sobre la Comisión Nacional de “Derechos Humanos”, 2 son sobre la Comisión Estatal de “Derechos Humanos”, 2 que hacen referencia a apartados o índices, 1 que refiere a organismos de “Derechos Humanos”, 4 que señalan a las comisiones nacional y estatal de “Derechos Humanos”, y 1 es referencia

geográfica a Felipe Carrillo Puerto como el municipio donde hay mayor violación de “Derechos Humanos”. Esto da como resultados que existan 64 útiles en total. Esto es, casi 6 veces más que las halladas en el PED de Félix González Canto y de Roberto Borge Angulo. Destaca en el documento revisado que si bien, al momento de realizar el PED 2016-2022 hay una armonización del 81.8% (Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, 2016, pág. 161) no es visible el perfilamiento de alguna estrategia para lograr la completa armonización jurídica.

Ilustración 6. Vista de Red de Códigos y Relaciones en el PED 2016-2022.



Fuente: elaboración propia con base en los Planes Estatales de Desarrollo en ATLAS.Ti.

Un detalle significativo de este PED es que en su diagnóstico incluye un apartado exclusivo para el análisis de la situación de los Derechos Humanos en Quintana Roo, 24 menciones para ser específicos. Entre ellas destaca el trabajo que se debe hacer para mejorar situaciones específicas de atropello de derechos humanos como son el sistema penitenciario. Posteriormente se presenta una sección completa sobre la situación que el estado de Quintana Roo guarda en materia de Derechos Humanos. Ahí se explica con detalle la cantidad de quejas, denuncias y recomendaciones a las que la Comisión de los Derechos Humanos en el Estado de Quintana Roo ha dado seguimiento, y que como se menciona en el documento, ha aumentado desde 2012 en más de 157% (Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, 2016, pág. 162). Esta sección finaliza mencionando que la política pública debe orientarse hacia “combatir la corrupción implica enfrentar la problemática desde la raíz, dentro y fuera del estado, pues en ocasiones se convierte en todo un sistema de poder subterráneo. De ahí

la necesidad de combatir permanentemente la corrupción y la impunidad para impedir la violación sistemática de los derechos humanos.

Se deduce entonces que el respeto hacia los derechos humanos sólo será efectivo en la medida en que los quintanarroenses los conozcan y los promuevan, pues de esa forma podrán accederse a la plenitud del desarrollo humano. Además, corresponde a las autoridades de todos los niveles capacitar a sus servidores públicos para hacer respetar los derechos humanos de los quintanarroenses.

Los derechos humanos incluyen la participación decisiva de la sociedad en todos los procesos de gobierno, pues cuando los ciudadanos colaboran en la toma de decisiones se distribuyen responsabilidades y se hacen eficaces todos los procesos institucionales.

(...)

A la par, en la Constitución del Estado debe considerarse el principio por persona y la obligación del estado de organizar el sistema penitenciario, de tal manera que la base sea el respeto a los derechos humanos” (Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, 2016, pág. 164).

La codificación continua en el Eje 2 “governabilidad, seguridad y estado de derecho” y a diferencia de los Planes Estatales de Desarrollo anteriores, en esta sección sí se hace referencia a los actores e instituciones inmiscuidas en la gestión e implementación de las políticas públicas. De hecho, de esta sección se desprende el programa 11 “Derechos humanos”, que cumple al menos en papel con los mínimos de establecimiento de objetivos, estrategias, metas y líneas de acción que una política pública debe tener (Bardach, 1998) en términos de su diseño y del cómo se evaluará.

Este PED solventa bien las condiciones de gobernanza y transversalidad gracias a un elemento básico: el diagnóstico. Primero, en lo que respecta a gobernanza, hay que señalar que en este PED hay mayor claridad en el sentido de que se establecen rutas y responsables en materia de atención a los problemas de Derechos Humanos que se encontraron en el diagnóstico. Segundo, en la parte de transversalidad, hay evidencia de transversalidad vertical tanto con el orden federal como en el municipal, al señalar, por un lado, de dónde provienen las directrices en materia de derechos humanos (federal) y por otro lado, señalar cuál es el municipio con mayores problemas y la ruta para atenderlos. Del mismo modo, es evidente que la transversalidad horizontal es más clara en este PED pues desde el diagnóstico también queda un tanto más claro el entramado institucional que guía la preservación, promoción y protección de los derechos humanos en Quintana Roo, y, sobre todo, la ruta de atención.

Finalmente, en la tabla 1 se muestra el comparativo de gobernanza y transversalidad para los tres PED.

Tabla 1. Resumen de resultados

	<b>MENCIÓN DERECHOS HUMANOS</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>GOBERNANZA</b>	<b>TRANSVERSALIDAD VERTICAL</b>	<b>TRANSVERSALIDAD HORIZONTAL</b>
<b>PED 2005- 2011</b>	Siete	Ninguna clara	No es clara	No es clara	No es clara
<b>PED 2011- 2016</b>	Trece	Difusión: educativa y cultural	No es clara	Poco clara, se menciona únicamente la necesidad de crear lazos institucionales tanto verticales como horizontales	
<b>PED 2016- 2021</b>	Setenta y siete	Especial énfasis en el sistema penitenciario y como filosofía de servidor público	Manifestada a través del diagnóstico: tiene metas, objetivos y estrategias	Se menciona que debe haber coordinación con los órdenes federal y municipal para coadyuvar en materia de derechos humanos. Especial énfasis en darle seguimiento al caso de un municipio (FCP) con numerosas quejas de violación a los Derechos Humanos	

Fuente: elaboración propia basada en los resultados

## Conclusiones

Se puede concluir que las condiciones de transversalidad en los PED de los últimos tres gobiernos en Quintana Roo es poco clara por no decir que inexistente. El sustento de la afirmación anterior va en el sentido de recordar que, si bien el término “derechos humanos” está al menos presente, en los tres PED, la realidad es que su uso es casi inexistente en el caso del PED de Félix González, vago y sin rumbo claro en el PED de Roberto Borge, y con presencia y mejor orientado hacia la política pública, en el amplio sentido de la palabra, en el PED de Carlos Joaquín.

En lo que refiere a la gobernanza, se concluye que ésta es evidentemente existente y clara pero no operativa. La razón de lo anterior es que existe un marco jurídico claro que regula la planeación, su puesta en marcha e implementación, sin embargo, creo y considero que, si como se demostró en el ejercicio planteado, el término derechos humanos ni siquiera está presente en la planeación, es difícil creer que se puedan llevar a cabo políticas y programas con este enfoque.

Para aclarar un poco más lo anterior, pongo mi explicación en dos partes. En la primera pretendo explicar y discutir los resultados observados en los análisis del PED 2005-2011 y 2011-2016, puesto que fueron los que menos códigos de análisis arrojaron; y, en la segunda parte, discutir por separado el PED 2016-2022 que al menos en contenido de códigos y categorías aportó mayor material.

Pues bien, como se evidenció en los resultados, al menos en el papel, la cuestión de los Derechos Humanos como política pública no parecía tener un papel o peso relevante para la planeación gubernamental de los gobernadores Félix González Canto y Roberto Borge Angulo, puesto que según lo revisado los derechos humanos son reducidos a cuatro posturas:

- Como contrapeso para las decisiones unilaterales de las autoridades
- Como “algo” que se debe fomentar, sin tener una idea clara, al menos en el papel, de la situación que guardan los Derechos Humanos en el estado de Quintana Roo.

- Como “algo” que se debe promocionar, de nueva cuenta sin tener una idea clara de la situación que guardan los Derechos Humanos en el contexto quintanarroense.
- Como un contenido temático que se debe incluir en la educación, básica especialmente, en las escuelas quintanarroenses. Y este punto podría ser, de hecho, el más desarticulado de todos, puesto que en los anteriores es claro que la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo tiene un papel fundamental. Sin embargo, las dependencias estatales educativas tienen poco margen de maniobra para modificar planes de estudio que incluyan un claro aumento del contenido temático en asignaturas propias para el estudio de los derechos humanos. De nuevo, entonces la lógica indica que este fortalecimiento educativo en materia de derechos humanos dentro de las aulas quintanarroenses debe ser únicamente resultado de un esfuerzo en forma de talleres o cursos no obligatorios por parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Finalmente, conviene agregar que no todo es negativo en estos dos periodos, pues, aunque se omita dicha información, el PED 2016-2022 señala en su diagnóstico que existe una armonización jurídica de arriba del 80% en todas las leyes de derechos humanos del estado respecto a las nacionales (transversalidad). Es decir, el trabajo jurídico, fundamental para la gobernanza, se realiza adecuadamente.

En lo que refiere al segundo PED analizado, es evidente para la discusión que la visión que se tiene de los Derechos humanos como parte, objeto y fondo de la política pública es más clara. Esto se puede aseverar desde una cuestión elemental de inclusión de objetivos, metas, responsables, participantes y criterios para la medición. Es también notorio que al ser un documento más grande y con aplicación de herramientas de diagnóstico más amplias, el PED arrojó un mayor número de codificaciones posibles. Lo cual no necesariamente indica que la situación sea mejor, ya que precisamente el análisis cualitativo lo que busca es abordar la información y no la cantidad de ésta.

Y, de hecho es notorio, como se observó en el diagrama de códigos, que para este PED la cuestión asociada a la gobernanza es más lúcida, pues plantea elementos estructurales tanto *top-bottom* como *side-side* para la instrumentación de todas las fases de la política pública de derechos humanos, esto es, que es clara la población objetivo (minorías vulnerables) y los responsables de atender los problemas, y es también claro el rol que cada instancia gubernamental del orden que sea debe jugar en aras de que los derechos humanos se garanticen, respeten y preserven en el estado de Quintana Roo.

Se espera que este trabajo pueda servir como un precedente de diagnóstico para la futura elaboración de Planes Estatales de Desarrollo, o bien como un parteaguas para hacer análisis cualitativos rigurosos sobre el contenido de la herramienta básica de la planeación estatal.

## Referencias

**Acemoglu, D., & Robinson, J.** (2012). Why nations fails: The origins of power, prosperity and poverty. Boston: Crown Books.

**ACNUR** (2017). ¿qué son los derechos humanos y la declaración universal? Obtenido de <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/eventos/historia-de-los-derechos-humanos-un-relato-por-terminar#:~:text=1948%20%7C%20Declaraci%C3%B3n%20Universal%20de%20los,prot egerse%20en%20todo%20el%20mundo>.

**Aguilar, L.** (2003). Estudio introductorio. En L. Aguilar, El estudio de las políticas públicas (págs. 15-74). México: Porrúa.

**Aguilar, L.** (2006). Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica.

**Banco de la República de Colombia.** (2009). Banco de la República de Colombia. Obtenido de [https://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/Planea\\_estrategica-Brasil.pdf](https://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/Planea_estrategica-Brasil.pdf)

**Benn, S.** (1967). Rights, Enciclopedy of Philosophy. New York.

**Brautigam, D.** (1991). Governances and Economy. Washington, DC: World Bank.

**Carballeda, A.** (2002). Biblioteca IPLACEX. Obtenido de <http://biblioteca.iplacex.cl/RCA/La%20intervenci%C3%B3n%20en%20lo%20social,%20l as%20problem%C3%A1ticas%20sociales%20complejas%20y%20las%20pol%C3%ADtica s%20p%C3%ABlicas.pdf>

**CDHEQROO** (2014). Obtenido de <http://www.derechoshumanosqroo.org.mx/portal/portal/QuienesSomos/Antecedentes.php>

**CID.** (1991). ¿qué son los derechos humanos? Evolución histórica. San José: CIDH. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/15872r.pdf>

**CNDH** (2018). Dirección General de Comunicación CNDH. Obtenido de [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Comunicados/2018/Com\\_2018\\_199.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Comunicados/2018/Com_2018_199.pdf)

**CNDH** (2019). Agenda básica de Derechos Humanos 2019. Propuesta. México: CNDH.

**Comisión Nacional de los Derechos Humanos** (2019). ¿qué son los derechos humanos? Obtenido de <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>

**Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo** (2005). Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011. Chetumal: SEPLADER.

**CONAPO** (2011). sitio web del CONAPO. Obtenido de <http://conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/208/6/images/LaPlaneacionDemograficaEnMexico.pdf>

**Consejo Latinoamericano para la Administración del Desarrollo** (1998). Una Nueva Gestión Pública para América Latina. CLAD.



**COPREDEH** (2012). Manual para la transversalización del enfoque de Derechos Humanos con equidad. Guatemala: COPREDEH.

**Crozier, M., Huntington, S., & Watanuki, J.** (1975). The crisis of democracy. New York: New York University Press.

**de Pablo, L.** (1975). Planeación. México: Secretaría de Presidencia.

**González, N.** (1998). Los derechos humanos en la historia. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

**Guillén, T.** (2013). Problemas y desafíos en materia de política pública a nivel local. Entrevista a Tonatiuh Guillén. (G. T. Tellez, Entrevistador) Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632013000100009](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632013000100009)

**Jagers, J., & Walgrave, S.** (2007). Populism as political communication style: an empirical study of political parties' discourse in Belgium. *European Journal of Political Research*, 319-345.

**Hierro, L.** (1982). ¿Derechos humanos o necesidades humanas? Problemas de un concepto. *Revista de Ciencias sociales*, 45-62.

**HRW** (2008). Human Rights Watch. Obtenido de <https://www.hrw.org/es/report/2008/02/12/la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos-de-mexico/una-evaluacion-critica#:~:text=La%20Comisi%C3%B3n%20Nacional%20de%20Derechos,los%20derechos%20humanos%5B1%5D>.

**INAFED** (2013). Sitio web del INAFED. Obtenido de <http://www.invedem.gob.mx/wp-content/uploads/sites/26/2017/09/Planeaci%C3%B3n-nacional.pdf>

**Jurado, R.** (2013). Luces y sombras del origen de la ONU y la Declaración Universal de Derechos Humanos. *El cotidiano* (180), 31-40. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/325/32528338003.pdf>

**Keohane, R., & Nye, J.** (2000). Introduction. En J. Nye (ed), *Governance in globalizing world* (pág. 12). Cambridge: Cambridge University Press.

**Kleinig, J., & Evans, N.** (2012). Human Flourishing, Human dignity, and human rights. *Law and Philosophy*, 539-564.

**Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo** (H. Congreso del Estado de Quintana Roo 2015). Obtenido de <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L1520170704074.pdf>

**Longo, F. y Echebarría, K.** (2000), "La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas", en *Documentos del CLAD*. Obtenido de <http://old.clad.org/portal/investigaciones/investigaciones-concluidas/nueva-gestion-publica-y-regulacion-en-america>

**Lima, M., & Rubaii, N.** (2016). El valor del análisis de discurso en los estudios comparativos de políticas públicas. El caso de aseguramiento de calidad en la educación superior en Colombia y Ecuador. *Estudios Políticos*, 13-34.

**López, A.** (2003). *La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual*. México: INAP.

**Merino, M.** (2013). *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.

**Nikken, P.** (2010). *Derechos Humanos*. Universidad Nacional de La Plata. Obtenido de <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-concepto-de-derechos-humanos.pdf>

**Ocampo, J.** (2004). *Reconstruir el futuro. globalización, desarrollo y democracia en América Latina*. Bogotá: Norma.

**Organización de las Naciones Unidas** (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas.

**Oszlak, O.** (2001). *El Estado transversal*. Encrucijadas, 1(6). Obtenido de <http://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/2836/1/5165.pdf>

**Peces, G.** (1979). *Derechos fundamentales*. Bogotá: TEMIS.

**Pérez, R., Morales, V., Anguera, M., & Hernández, A.** (2015). *Evaluación de la calidad total en servicios municipales deportivos orientados a la población infantil: Aportaciones desde el análisis cualitativo con ATLAS.ti*. Cuadernos de Psicología del deporte, 1-21.

**Piketty, T.** (2015). *El capital en el siglo XXI*. México: Editorial del Fondo de Cultura Económica.

**Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo** (2011). *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016*. Chetumal: Gobierno del Estado de Quintana Roo.

**Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo** (2016). *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022*. Chetumal: Gobierno del Estado de Quintana Roo.

**Reyes, O., Reyes, L., & Barrera, M.** (2018). *ANÁLISIS CUALITATIVO DE CONTENIDO DE LOS PLANES ESTATALES DE DESARROLLO QUINTANA ROO 2005-2016 RESPECTO A LO MAYA COMO SUJETO DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL*. En J. Gasca, A. Sánchez, & A. Vanegas, Volumen I de la colección: *Agenda pública para el desarrollo regional. La metropolización y la sostenibilidad*. (págs. 335-348). México: UNAM.

**Ruíz, J.** (1999). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.

**Sabariago, M., Vila, R., & Sandín, P.** (2014). *El análisis cualitativo de datos con ATLAS.ti*. *Revista d'Innovació i Recerca en Educació*, 7(2), 119-133.

**Secretaría de Gobernación** (2014). *Manual y protocolo para elaboración de políticas públicas de Derechos Humanos conforme a los nuevos principios constitucionales*. México: Secretaría de Gobernación.

**Serna, J.** (23-25 de abril de 2009). *Reflexiones sobre el concepto de "gobernanza global" y su impacto en el ámbito jurídico*. Ciudad de México, México. Recuperado el 2 de octubre de 2019, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2897/3.pdf>

**Serna, J.** (2010). *El concepto de la gobernanza*. En UNAM, *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público* (págs. 21-51).

México: UNAM. Obtenido de  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf>

**Serra, A.** (2005). La gestión transversal. Expectativas y resultados. Revista del clad Reforma y Democracia (35), 1-17.

**SHCP** (2007). Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Obtenido de  
<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/html/docs/planeacion.pdf>

**Truyol y Serra, A.** (1979). Los derechos humanos. Tecnos: Madrid.

**UNAM** (sf). Biblioteca virtual de la UNAM. Obtenido de  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1616/5.pdf>

**Valdés, F.** (2008). Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación. Perfiles latinoamericanos, 16(31), 97-119.

**Varguillas, C.** (2006). El uso de atlas.Ti y la creatividad del investigador en el análisis cualitativo de contenido. Laurus. Revista de Educación, 73-87.

**Velázquez, R.** (2009). Hacia una nueva definición del concepto de "política pública". Desafíos, 20(1), 149-187.

**Villareal, H.** (2016). Academia. Obtenido de  
[https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/2459723/LaPlaneacionDelDesarrolloEnMexico1980-1994.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DLa\\_planeacion\\_del\\_desarrollo\\_en\\_Mexico\\_A.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAI](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/2459723/LaPlaneacionDelDesarrolloEnMexico1980-1994.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DLa_planeacion_del_desarrollo_en_Mexico_A.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAI)

