BLANCA

BLANCA

Derechos y políticas públicas

Desafíos políticos e institucionales en México

Casa abierta al tiempo

UNIDAD LERMA

Rector General
Salvador Vega y León

Secretario General
Norberto Manjarrez Álvarez

Coordinador General de Difusión
José Lucino Gutiérrez Herrera

Director de Publicaciones y Promoción Editorial
Bernardo Javier Ruiz López

Subdirectora Editorial
Laura Gabriela González Durán Juárez

Subdirector de Distribución y Promoción Editorial
Marco Antonio Moctezuma Zamarrón

Rector
Emilio Sordo Zabay

Secretario
Darío Eduardo Guaycochea Guglielmi

Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades
Pablo Castro Domingo

Coordinadora del Consejo Editorial de la División de Ciencias Sociales y Humanidades
Mónica Adriana Sosa Juarico

Carlos Ricardo Aguilar Astorga
María del Pilar Berrios Navarro
(coordinadores)

Derechos y políticas públicas

Desafíos políticos e institucionales en México

Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Lerma

Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Lerma/División de Ciencias Sociales y Humanidades
Juan Pablos Editor
México, 2016

Derechos y políticas públicas : desafíos políticos e institucionales en México / Carlos Ricardo Aguilar Astorga y María del Pilar Berrios Navarro, coordinadores. - - México : Universidad Autónoma Metropolitana : Juan Pablos Editor, 2016

1a. edición

591 p. : ilustraciones ; 14 x 21 cm

ISBN: 978-607-28-0944-4 UAM
ISBN: 978-607-711-385-0 Juan Pablos Editor

T. 1. México - Política y gobierno T. 2. Derechos civiles - Política gubernamental - México T. 3. Derechos humanos - Política gubernamental - México

JL1231 D47

Primera edición: 2016

Derechos y políticas públicas. Desafíos políticos e institucionales en México
Carlos Ricardo Aguilar Astorga y María del Pilar Berrios Navarro (coordinadores)

Diseño de portada: Daniel Domínguez Michael

D.R. © 2016, Carlos Ricardo Aguilar Astorga y María del Pilar Berrios Navarro

D.R. © 2016, Universidad Autónoma Metropolitana
Prolongación Canal de Miramontes 3855
Ex Hacienda San Juan de Dios, Delegación Tlalpan
14387, Ciudad de México

Unidad Lerma/División de Ciencias Sociales y Humanidades
Avenida de las Garzas núm. 10
Col. El Panteón, 52005, Lerma, Estado de México
Consejo Editorial de la División de Ciencias Sociales y Humanidades
<cedcsh@correo.ler.uam.mx>

D.R. © 2016, Juan Pablos Editor, S.A.
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19, Col. del Carmen
Del. Coyoacán, 04100, Ciudad de México, <juanpabloseditor@gmail.com>

ISBN: 978-607-28-0944-4 UAM
ISBN: 978-607-711-385-0 Juan Pablos Editor

Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada o transmitida, por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma y por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo y por escrito de los editores.

La presente publicación pasó por un proceso de dos dictámenes (doble ciego) de pares académicos avalados por el Consejo Editorial de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Lerma, que garantizan su calidad y pertinencia académica y científica.

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Juan Pablos Editor es miembro de la Alianza de Editoriales Mexicanas Independientes (AEMI). Distribución: TintaRoja <www.tintaroja.com.mx>

Índice

A manera de introducción
María del Pilar Berrios Navarro
y *Carlos Ricardo Aguilar Astorga* 11

Primera parte
Políticas y programas de derechos humanos

Límites en el diseño de políticas públicas
para la incorporación del enfoque de derechos humanos.
Los programas nacionales de derechos humanos
en México, 1994-2015
María del Pilar Berrios Navarro 49

Análisis del diseño del Programa de Derechos Humanos
del Estado de Oaxaca
José Javier de la Rosa Rodríguez 95

Políticas públicas, derechos sociales y ciudadanía:
el caso de la delegación Álvaro Obregón
en la Ciudad de México
Miguel R. González Ibarra
y *Gabriel Pérez Pérez* 121

Segunda parte
El enfoque de derechos en la evaluación y presupuestación de políticas

La medición multidimensional de la pobreza en México. ¿Un enfoque de derechos sociales para la política pública?
Manuel Lara Caballero 157

Políticas públicas con enfoque de derechos humanos y análisis presupuestal: una reflexión sobre el caso de México
Gabriela Barajas Martínez 187

Propuesta de un esquema de valoración de políticas públicas desde el enfoque de los derechos humanos
Alberto Bayardo Pérez Arce 231

El intercambio político y los sistemas de evaluación del desempeño, ¿herramientas para posibilitar derechos?
Carlos Ricardo Aguilar Astorga 289

Escrutinio ciudadano. Resultados del monitoreo al Programa de Atención a Víctimas del Delito (Províctima) de la Comisión Nacional de Derechos Humanos
Israel Palma Cano y *Alfonso León Pérez* 319

Análisis del diseño de Prospera, Programa de Inclusión Social del gobierno federal: una aproximación desde los estándares internacionales de derechos humanos
Laura Zapata Carmona 357

Tercera parte
Actores y derechos

Políticas públicas y el derecho a la educación de la población indígena. Un análisis desde el nuevo institucionalismo
Miguel Ángel Vértiz Galván 393

Comercio de seres humanos: el caso de la prostitución y la mujer indígena (algunos aspectos en proyección)
Carlos H. Durand Alcántara 413

El feminismo y la construcción del derecho a decidir en México
Raquel Güereca Torres 429

Posibilidades de exigibilidad e implementación de los derechos humanos en una relación bilateral gobierno-mujeres trabajadoras sexuales. Un acercamiento desde la observación antropológica
Ángel Christian Luna Alfaro 471

Modelos de lo humano: perversión, estigma y sistemas ético-políticos. Población LGBTTTI en la Ciudad de México y la construcción de derechos
Alberto Torrentera 485

Políticas públicas y derechos humanos en México. El caso Ayotzinapa
Raúl Figueroa y *Gonzalo Farrera Bravo* 537

Reflexiones sobre políticas públicas para garantizar el derecho a la información (fidedigna y útil) para un real y completo debate sobre la despenalización del *cannabis* y elementos de riesgos no discutidos sobre la misma como evidencia
Amir García Villalpando 567

Sobre los autores 585

BLANCA

A MANERA DE INTRODUCCIÓN

María del Pilar Berrios Navarro
Carlos Ricardo Aguilar Astorga

Las políticas públicas se definen fundamentalmente como acciones que buscan resolver problemas públicos, entendidos como aquellos que son asumidos por diversos actores; esto, bajo una doble lógica, racionalidad de los recursos (eficiencia), pero también con el involucramiento de esos actores, ya sean afectados o interesados (legitimidad) y que en su interacción manifiestan relaciones de poder; desde una perspectiva técnico-política, poco tocan aspectos axiológicos o valores universales que debieran quedar plasmados en sus orientaciones. En cambio, nos dicen Vázquez y Delaplace:

> […] la perspectiva de derechos humanos pone énfasis en las obligaciones internacionales que ha asumido el Estado y que deben quedar claramente plasmadas y cumplimentadas en sus políticas públicas sin importar cómo lo haga. Desde esta perspectiva la relación parece evidente: los fines los pone la perspectiva de derechos humanos, los medios los propone la gestión de las políticas (Vázquez y Delaplace, 2011:40).

Gestión de políticas que contemplan momentos diferenciados en el desarrollo de esas acciones: definición del problema público, estructuración de agenda, análisis de alternativas, diseño, implementación y evaluación, que se cruzan con los aspectos de la administración pública: marco normativo, diseño institucional, presupuesto e interacción entre gobierno y ciudadanía; se puede aseverar que la

búsqueda de incorporación del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas es producto de una dinámica exógena, "de abajo hacia arriba" y "de afuera hacia adentro", lo que le da un papel relevante a la agenda internacional. Sin embargo, el "estado del arte" en torno a los derechos humanos y las políticas públicas no plantea un horizonte muy nutrido. No obstante, las coordenadas en las que se ha centrado el debate tienen dos dimensiones: por un lado se encuentran las políticas de derechos humanos (acciones cuya materia es expresa, como los programas de derechos humanos) y, por el otro, las políticas con enfoque de derechos humanos (que se manifiestan con la incorporación en programas sectoriales o específicos de las obligaciones del Estado, los estándares internacionales y los contenidos sustantivos por derecho que apelan necesariamente a la transversalidad, integralidad y progresividad como criterios fundamentales). Hay propuestas que sostienen que para avanzar en la protección de los derechos, ambas dimensiones son necesarias.

> [Los derechos humanos] deben estar presentes en dos dimensiones: *a*) en primer lugar, en la base de toda política pública de cualquier materia, y aquí hablamos de políticas públicas con perspectiva o enfoque de derechos, y *b*) específicamente, en las de promoción y protección de los derechos humanos en sí (Garretón *et al.*, 2004:9).

Las políticas públicas con enfoque en derechos humanos son las acciones del Estado orientadas a la prevención, protección y garantía de todos y cada uno de los derechos, y que de manera explícita se diseñan e implementan para cumplir con obligaciones nacionales e internacionales del Estado en cada una de las materias. Son políticas desarrolladas para favorecer y garantizar el cumplimiento y respeto de los derechos humanos. Por otra parte, la realización de éstos requiere de lineamientos específicos: políticas públicas de derechos humanos.

A lo largo de este trabajo se muestra cómo los marcos institucionales y políticos que entraña la perspectiva de derechos humanos son instrumentos que pueden ser efectivos para atenuar, e incluso revertir la desigualdad real, y también someter a cuestionamiento profundo a las instituciones sociales y públicas. Uno de ellos, fundamental, es el espectro de políticas públicas.

De esta manera las políticas públicas, dado que en ellas convergen, por una parte, una articulación obligada entre lo técnico y lo político, y por otra, un abordaje interdisciplinario, son la vía idónea para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos con toda la formalidad que la acción gubernamental exige para el cumplimiento de sus obligaciones a través de la vía institucional.

La importancia del diseño institucional para la garantía de los derechos humanos

El tema y enfoque de los derechos humanos se ha ido colocando en el terreno político y social en las dos últimas décadas, debido a las demandas de mayor libertad y reconocimiento social que grupos y organizaciones sociales han realizado de manera sistemática. La positivación del derecho de los derechos humanos ha logrado que existan espacios institucionales que permitan a diferentes sujetos sociales constituirse en sujetos de derecho, lo que a su vez ha dado instrumentos para su exigibilidad y su consecuente vigencia.

Ludwig Güendel señala que desde el enfoque de los derechos humanos, socialmente se ha dado una revaloración del derecho por parte de movimientos sociales populares, quienes han movido su posición de descalificación del derecho por ser un instrumento para la dominación de clase, hacia un replanteamiento en sus estrategias y formas de hacer política, dado que estos grupos se han visto obligados a actuar dentro de la institucionalidad formal.

> Se reconoció que estos marcos institucionales y políticos son instrumentos que pueden ser efectivos para atenuar e incluso revertir la desigualdad real […] y a desarrollar estrategias viables de reconfiguración del proceso de integración social. También han sometido a un cuestionamiento profundo a las instituciones sociales y públicas (Güendel, 2002:108-109).

De acuerdo con el autor, "la creciente institucionalización de las sociedades es el factor que ha obligado a evolucionar hacia este tipo de fórmulas que traducen —las vindicaciones de— los derechos humanos en reglas, políticas y prácticas sociales" (Güendel, 2002:109).

El derecho internacional sobre derechos humanos se reconoce como un marco conceptual explícito y aceptado por la comunidad internacional que, además, contribuye a definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados frente a los principales derechos humanos involucrados en las políticas públicas. Este enfoque es claro al establecer explícitamente las normas y principios que orientarán la formación de políticas y estrategias nacionales e internacionales, por lo que las políticas e instituciones que busquen impulsar estrategias en esa dirección se deben basar explícitamente en tal marco normativo e imperativo.

El concepto de derechos humanos en América Latina está ligado principalmente con la necesidad de limitar el poder de las autoridades, es decir, los límites que el Estado debe asumir frente al ciudadano, sobre todo en un contexto de dictaduras militares en el sur del continente y, en el caso de México, del autoritarismo del partido de Estado a lo largo del siglo XX. No obstante, en la actualidad los principios, reglas y estándares de derechos en el derecho internacional de los derechos humanos ha logrado establecer, con mayor claridad, no únicamente las obligaciones negativas del Estado sino además las obligaciones positivas, definiendo no sólo lo que el Estado no debe hacer para no violar los derechos sino también aquello que debe hacer para lograr la plena materialización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.[1]

De esta manera, el reconocimiento de los derechos de las personas es uno de los principios y conceptos fundamentales del enfoque de derechos. Así, el punto de partida para formular una política es la existencia de personas, sujetos de derechos que pueden exigir o demandar:

> […] atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas para otros y, por consiguiente, al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad […] Se procura cambiar así la lógica de la relación entre el Estado —o los prestadores de bienes y servicios—, y los futuros destinatarios de las políticas. Ya no se trata sólo de

[1] "En tal sentido, los derechos humanos no son pensados hoy tan sólo como un límite a la opresión y al autoritarismo, sino también como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, particularmente en procesos de transición o en democracias deficitarias o débiles" (Abramovich, 2006:36).

> personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones discrecionales, sino de titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos (Abramovich, 2006:37).

Este reconocimiento de derechos obliga necesariamente a medidas judiciales —o de otro tipo— que posibiliten al titular del derecho el reclamo ante una autoridad judicial en caso de que el sujeto obligado no cumpla con su obligación. Esto significa que el enfoque basado en derechos establece *obligaciones correlativas*, cuyo incumplimiento activará diferentes mecanismos de responsabilidad o de garantías. Por ello, el reconocimiento de derechos es también el reconocimiento de un ámbito de poder para sus titulares. En cierta forma también delimita el margen de acción de los sujetos obligados, entre ellos el Estado, pues define en cierta medida, y en sentido amplio, lo que el obligado puede y no puede hacer.

Cabe decir aquí que para el enfoque basado en derechos es fundamental partir del reconocimiento de una relación directa entre el derecho, la obligación correlativa y la garantía, pues ella sin duda influirá en el establecimiento de un marco conceptual para la formulación e implementación de políticas públicas y de mecanismos de rendición de cuentas o responsabilidad que puedan considerarse compatibles con la noción de derechos. No obstante, no se pretende reducir el enfoque de los derechos humanos al campo jurídico, al contrario, más allá de los aspectos procedimentales de la ley se trata de explicitar una toma de posición sobre las relaciones sociales que subyace en el enfoque de los derechos humanos, y que se puede reconciliar con la política y el derecho, en este caso, a través de las políticas públicas.

Los derechos humanos orientan las políticas y brindan un marco conceptual para su formulación, implementación y evaluación; además, ponen de relieve las acciones mínimas que el Estado tiene el deber de realizar. Los estándares establecidos en el derecho de los derechos humanos han influido en la transformación de los sistemas de justicia en los diversos países y ha logrado que las autoridades atiendan cada vez más los principios y las reglas. También ha contribuido a la conformación de una burocracia estatal para el manejo de estos temas (oficinas y comisiones de derechos humanos, defen-

sorías del pueblo y funcionarios especializados) la cual suele influir en algunos aspectos de la gestión pública.[2]

Los instrumentos internacionales fijan estándares encaminados a orientar las políticas públicas, los que luego van a ser la norma en que se basarán las intervenciones de los mecanismos de supervisión para verificar si las políticas y medidas adoptadas se ajustan o no a ellos (por ejemplo, estándares de "razonabilidad", "adecuación", "progresividad" o "igualdad", o de contenidos mínimos que pueden devenir por las propias normas internacionales que establecen esos derechos).

> Por lo tanto, el derecho internacional de los derechos humanos no formula políticas, sino que establece estándares que sirven de marco a las políticas que cada Estado define. Ni los mecanismos de supervisión ni los jueces (de ser ése el caso) tienen la tarea de elaborar políticas públicas; lo que deben hacer es confrontar las políticas adoptadas con los estándares jurídicos aplicables y —en caso de hallar divergencias reenviar el caso a los poderes pertinentes para que ellos ajusten su actividad en consecuencia. Por lo demás, las políticas incorrectas o fallidas no siempre desembocan en el incumplimiento de derechos; esto sólo ocurrirá cuando el Estado haya dejado de cumplir con alguna de las obligaciones asumidas. Por el contrario, puede haber políticas exitosas en el logro de sus objetivos pero que consagren la vulneración de derechos. Es indudable, sin embargo, que los derechos fijan marcos para la definición de políticas y de este modo inciden no sólo en sus contenidos u orientación, sino también en su elaboración e implementación (Abramovich, 2006:43).

Así pues, la vigencia de los derechos humanos es, por antonomasia, un concentrado sustantivo de problemas públicos en tanto que su concepción y reconocimiento han sido históricamente conquistados debido a las innumerables muestras de las formas en que el poder público se ha ejercido con límites escasos frente a los gobernados. Actualmente las sociedades reconocen que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos inherentes a su dignidad y que

[2] "A veces, las decisiones adoptadas en un caso no se limitan a interpretar las normas de los tratados que rigen el sistema, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino que imponen también a los Estados obligaciones de formular políticas para reparar la situación que da origen a la petición. Esas

todo Estado está en el deber de respetar, garantizar o satisfacer. Desde esta noción general se subraya el que los derechos humanos son inherentes a la persona humana, así como que son derechos que se afirman frente al poder público.

Tanto la Organización de Naciones Unidas (ONU) en escala internacional como la Organización de Estados Americanos (OEA) en el nivel regional, han creado un cuerpo inclusivo de legislación sobre derechos humanos que requiere que los Estados encaminen sus acciones para asegurar la vigencia de estos derechos, a través del cumplimiento de sus obligaciones de *respeto, protección, promoción y garantía*, asentados en los instrumentos internacionales y ante los cuales existen mecanismos de protección. Dichos instrumentos abarcan derechos como el derecho a la vida, a la salud, a la vivienda, a la familia, a la autodeterminación de los pueblos, al trabajo, a la integridad personal, a la educación, a recibir los beneficios de la tecnología, a la realización de elecciones limpias y confiables, a un medio ambiente sano, a no ser detenido ilegalmente ni torturado, a formar sindicatos, al desarrollo, a la paz, entre otros; esto nos lleva obligadamente al ámbito de las políticas públicas, ya sean de envergadura (políticas constitutivas) o de carácter específico o sectorial (distributivas y redistributivas), constituyendo un denso entramado o perfilando una red amplia de políticas.

La amplitud de asuntos que conforman la agenda de derechos humanos nos lleva necesariamente a visualizar el proceso de institucionalización de la incorporación de este enfoque como aquel de generación de un andamiaje amplio, diverso, complejo y, en algunos casos, contradictorio, en donde la noción de Estado-red cobra sentido y, más aún, en un segundo nivel de análisis, una perspectiva sistémica que acuerpa las diversas interacciones políticas y de políticas (Stein *et al.*, 2006).

De esta manera, Mény y Thoenig proponen, para el análisis de políticas, la consideración de que una política pública es un *sistema de acción pública*. Así, se pone énfasis en la forma de actuar de una o

---

obligaciones pueden consistir en cambios de las políticas existentes, reformas legales y, muchas veces, en la modificación de ciertos *patrones de comportamiento de algunas instituciones del Estado que promueven violaciones"* (Abramovich, 2006:42).

CUADRO 1
DIMENSIONES EN LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS

FUENTE: elaboración propia.

varias autoridades gubernamentales, la forma de abordar y tratar una sustancia o un contenido específico. "Se necesitan tres conceptos para realizar correctamente esta tarea: el sistema de actores, el de la actividad y, por último, el del proceso" (Mény y Thoenig, 1992:89).

La autoridad gubernamental es el actor central de una política pública en tanto que posee la facultad decisoria formalmente hablando, pero no es el único actor involucrado dada la existencia de otros actores (formales y no formales) con los que existe una interdependencia de acciones. Por ello, la importancia de estudiar la influencia social que determinada política cierne en torno suyo, y estudiar "de qué modo los actores, manejando sus relaciones de interdependencia dentro de un sistema que esta política estructura, contribuyen al curso de los acontecimientos" (Mény y Thoenig, 1992:103).

Otra manera de abordarlo es lo que Manuel Canto plantea ante la constatación de que las políticas públicas orientadas y enfocadas por una perspectiva tecnocrática y economicista no han resultado eficaces ni eficientes, de ahí la necesidad de retomar el ámbito político-institucional y cultural de las políticas en su estudio y formulación, de tal manera, que se consideren como elementos sustantivos en el proceso, el debate, las negociaciones y los acuerdos entre los diversos actores que participan en él. Estos elementos son clave también —como lo es el contenido y la orientación de la política— para elevar la calidad y la eficacia de las políticas públicas (Canto, 2002).

Entonces, el proceso de las políticas y el de los programas públicos[3] debe mirarse de manera contextualizada, dentro de un sistema político dado, con determinados actores interactuando influenciados por diversos elementos, tales como las instituciones, las costumbres políticas, la historia y las actitudes de los ciudadanos, por mencionar algunos. La combinación de estos factores dentro del proceso de las políticas da forma a las políticas, las pone en práctica desde su concepción hasta su ejecución. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID),

[3] Los programas constituyen la materialización de las ideas de políticas públicas en las propuestas concretas de acción. Los programas son, por tanto, "prescripciones políticas" o "estrategias" aplicadas o institucionalizadas (Campbell, 2002:38). Dado que los programas sintetizan los objetivos y las recetas principales de la política pública en un sector de política pública determinada, a menudo son la variable dependiente. De hecho, con el fin de detectar las ideas

en su informe 2006, es enfático al afirmar que los procesos políticos y de formulación de políticas son inseparables, de tal modo que si se omite separar el vínculo entre ambos, es más factible que se produzcan políticas fallidas (Canto, 2002).

Resulta, entonces, medular explicitar la complejidad del proceso de formulación de las políticas públicas y evitar análisis sesgados o fragmentados por la lógica económica y técnica. La complejidad aludida radica en la diversidad de actores que se relacionan en el proceso, así como las características que los definen: facultades, horizontes temporales, incentivos, ámbitos de interacción, las reglas del juego a las que se ciñen y que repercuten en la manera en que operan (Mény y Thoening, 1992).

La discusión, aprobación, e implementación, durante el proceso de formulación de políticas, se desarrolla en un escenario en el que participan varios actores políticos, y éstos a su vez se relacionan en diversos escenarios —formales e informales— a través de negociaciones e intercambios, cuyas manifestaciones y formas dependerán mucho de las posibilidades que les da el medio institucional. Sus reglas

---

dominantes que prevalecen en un sector dado, la principal fuente por observar son generalmente programas concretos. Por lo tanto, los programas constituyen la unidad de análisis por antonomasia en los estudios de políticas públicas. En general, los marcos de análisis se usan indistintamente para examinar políticas públicas y programas específicos. De hecho, en la literatura anglosajona normalmente no se distingue entre políticas y programas públicos (Cardozo, 2006:26), con frecuencia se usan de manera indistinta ambos términos. Incluso, en la literatura de políticas públicas es común que se tome como variable de estudio una política pública, aunque en la práctica la unidad de análisis sean los programas públicos en particular.

En este trabajo, se parte de que un programa público es un curso de acción con objetivos operativos explícitos, en el cual también se incluyen "los medios para alcanzar los mismos, así como las acciones a realizar en un cierto tiempo" (Cardozo, 2006:26). En este sentido, un programa puede ser un componente de una política pública, ya que ésta puede "incluir un conjunto complejo de programas, procedimientos y regulaciones que concurren a un mismo objetivo general" (Kressler *et al.*, 1998, citado en Cardozo, 2006:26). Es decir, una política puede integrarse de varios programas públicos, mientras que un programa es más acotado en sus propósitos y explícito en sus componentes (Medrano y Berrios, 2013).

de interacción pueden influenciar las formas en las que se juega. El comportamiento de los actores en estos intercambios y la naturaleza de los intercambios dependen de las preferencias e incentivos de los actores, de sus limitaciones y de las expectativas respecto a otros jugadores. A la vez, el comportamiento también está determinado por el funcionamiento de las instituciones políticas y por las reglas institucionales básicas que definen los papeles y las reglas de interacción entre ellos (Stein *et al*., 2006).

Por otra parte, la habilidad de los actores para llegar a acuerdos es relevante en este proceso, también su capacidad para asegurar el cumplimiento de estos acuerdos, es decir, para cooperar, cuestión que se vuelve fundamental para asegurar un buen resultado de la política. Según el BID, las políticas públicas efectivas requieren de actores políticos con horizontes temporales relativamente largos, y de escenarios institucionalizados para la discusión, la negociación y el control del cumplimiento de los acuerdos políticos y de políticas.

Para ello se requiere poner atención especial en los actores clave y sus papeles formales e informales, preferencias, incentivos y capacidades institucionales, y su interacción con otros actores en otros escenarios. Es relevante, además, considerar las múltiples dimensiones institucionales clave y sus interacciones, además de las dinámicas históricas y culturales que nos conducen al plano del nuevo institucionalismo.

Una de las dificultades de utilizar el término *institución* es que usualmente adquiere varios significados, no sólo en los estudios sociales y políticos, sino para el conjunto de académicos y ciudadanos del común. La principal confusión es que con *institución* se refieren a una entidad organizacional (firmas, partidos, etc.), en otros casos a la estructura del aparato público u oficial (dependencias de gobierno). Un segundo riesgo es que normalmente se le asocia con las reglas formales o exclusivamente con el marco institucional formal. A partir de las ideas del enfoque *neoinstitucional* se harán las precisiones pertinentes. Entre las definiciones más aceptadas por el conjunto de analistas se encuentra la del economista Douglass North (1990), quien define las instituciones como las reglas formales, las limitaciones informales (normas de comportamiento, convenciones, códigos de conducta autoimpuestos o estándares personales) y las características de

aplicación de ambos, que definen la estructura que los seres humanos imponen a la interacción humana.

El énfasis está en las reglas normativas que introducen una dimensión establecida, evaluativa y obligatoria en la vida social. Los sistemas normativos incluyen valores y normas. Los valores son la concepción de lo que se prefiere o es deseable junto con la construcción de estándares que pueden ser comparados y evaluados con estructuras o comportamientos existentes. Las normas especifican cómo se deberían hacer las cosas, precisan los medios legítimos para conseguir los objetivos valorados. Los sistemas normativos definen metas u objetivos, pero también, designan los caminos apropiados para llegar a ellos. Estas concepciones no son simplemente anticipaciones o predicciones sino prescripciones —expectativas normativas— de lo que se supone deben hacer los actores. El enfoque normativo de las instituciones enfatiza cómo los valores y los marcos normativos estructuran las elecciones de los individuos.

Según March y Olsen (1997), el marco institucional es definido como el conjunto de normas, tradiciones, y costumbres que existen en un sistema político, y punto de referencia a partir del cual los actores deciden su comportamiento. En la misma línea, Scott (1987), define las instituciones como sistemas relativamente duraderos de creencias sociales y prácticas socialmente organizadas, asociadas con los diversos ámbitos en las sociedades, por ejemplo, la religión o la familia.

Una de las versiones más difundidas acerca de las instituciones es la que proviene de la socioantropología, que señala que las instituciones son la objetivación del orden social y de la cultura dominante, es decir, un sistema de normas y modelos culturales de comportamiento (Bourdieu, 1983; Malinowski, 1974). En consecuencia, estructuran reglas, normas y valores socialmente aceptados. Desde este punto de vista las instituciones constituyen un depósito de normas.

El *neoinstitucionalismo* postula que los actores y las instituciones se influyen recíprocamente. Según este paradigma el *homo institutionalus*, al encontrarse atrapado o incrustado en las reglas institucionales formales e informales, adopta conductas políticas que se adecuan a los valores y expectativas que las citadas reglas proponen, pero al mismo tiempo las modifica de manera incremental mediante sus propias decisiones y acciones. A fin de atender esta multicausa-

lidad, el analista debe tener en cuenta simultáneamente las conductas individuales y las estructuras o reglas institucionales.

El neoinstitucionalismo, lejos de constituirse en un cuerpo unificado y terminado de pensamiento, puede considerarse un conjunto de enfoques analíticos reexaminados a partir de los años ochenta para intentar entender y explicar los cambios sociopolíticos que enfrentaban la mayoría de países en el escenario mundial, y que resulta útil para explicar la relación entre reglas formales e informales (marco institucional) y los procesos y resultados sociopolíticos. Sin embargo, la mayoría de estos estudios centraron su atención solamente en las reglas formales y los marcos legales en el análisis e interpretación de los procesos políticos. Aunque con muchos logros en materia analítica, esta escuela del "viejo institucionalismo" fue reestructurada en los últimos años, e incorpora nuevas reflexiones relacionadas con las reglas informales y el papel de los agentes en las intermediaciones y en los resultados políticos.

Uno de los planteamientos centrales de este trabajo es que el diseño institucional es condición y derivación de la puesta en marcha de políticas públicas de y con enfoque de derechos humanos.

Políticas públicas de y con enfoque de derechos humanos

Tal como se mencionó, se considera fundamental que los derechos humanos orienten a las políticas públicas de cualquier naturaleza. Esto implica que los principios de derechos humanos y las obligaciones del Estado deben ser contemplados o armonizados con el marco de acción propuesto por los hacedores de políticas. Lo anterior significa buscar que las políticas no entren en contradicción con los principios fundamentales de los derechos humanos, como la universalidad, la indivisibilidad, la interdependencia y la no discriminación (Pérez, 2007).

Dos de las características de las políticas públicas *de* y *con enfoque* de derechos humanos son el empoderamiento de las personas y el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Ambos aspectos están guiados por el elemento central de los derechos humanos: la dignidad humana. En este sentido,

la libertad como autodeterminación es uno de los aspectos centrales en la concreción de esta idea de dignidad humana, es el fundamento previo al empoderamiento. En el mismo sentido, los estándares internacionales conllevan un conjunto de derechos que apelan a bienes primarios superiores, como la libertad, igualdad, seguridad, paz, etc. Este conjunto de bienes primarios constitutivos de la moralidad universal supone a los derechos humanos y, de nuevo, a la dignidad humana como fin último de los derechos (Vázquez y Delaplace, 2011:41).

Uno de los principales elementos en el reconocimiento de los derechos humanos es la construcción del sujeto de derechos (*right-holder*). Este elemento está sumamente relacionado con la raíz liberal de los derechos humanos. Se da por hecho que el creador del poder político es el sujeto: el sujeto es principio y fin del sistema político.

La mayor elaboración en torno a la construcción del sujeto de derechos se ha generado en el derecho al desarrollo y el derecho a no ser pobre;[4] esto parece normal si tomamos en cuenta que la pobreza implica la privación de múltiples elementos, de varios derechos que en su conjunto limitan la capacidad de autodeterminación/autorrealización del sujeto, la posibilidad de ejercer la potestad. Es importante dejar claro que esta capacidad de autodeterminación depende de elementos económicos, pero también de factores culturales, sociales y políticos. Por lo tanto, las limitaciones de la autodeterminación no son sólo económicas, también hay múltiples privaciones que se estructuran a partir de elementos culturales, sociales y políticos; la falta de autodeterminación, de potestad del sujeto es multicausal. De aquí que el empoderamiento del sujeto esté vinculado con el derecho a la igualdad, a la no discriminación, a las acciones

[4] En 1986, tras años de debate, los gobiernos del mundo proclamaron por vez primera que el derecho al desarrollo era un derecho humano inalienable. La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, aprobada ese año por la Asamblea General de las Naciones Unidas, representaba una nueva manera de abordar la realización de los ideales de las Naciones Unidas al proclamar: "La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo". También, afirma que es imposible la plena realización de los derechos civiles y políticos sin el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (ONU, 1993).

afirmativas y transformativas y a la perspectiva de género, dejando claro que los derechos humanos son interdependientes, integrales y, por ello, indivisibles (Vázquez y Delaplace, 2011:41).

Los estándares internacionales de derechos humanos: obligaciones, elementos básicos y principio de aplicación

A partir de 1948, con la emisión de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el derecho internacional de derechos humanos, y la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el sistema de Naciones Unidas, se ha dado un *boom* en materia legislativa internacional que se complementa con las observaciones generales y resoluciones de los comités pertenecientes a Naciones Unidas, de las resoluciones emitidas por los diversos órganos jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos, así como por los relatores temáticos o por país que también pertenecen al sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

El desarrollo del derecho internacional de derechos humanos en la segunda mitad del siglo XX generó diversas obligaciones internacionales a cargo del Estado en cualquiera de sus ámbitos (federal, local o municipal) e independientemente de sus funciones (ejecutivo, legislativo y judicial), que se pueden agrupar en cuatro rubros:

- Obligación de respetar
- Obligación de proteger
- Obligación de garantizar
- Obligación de satisfacer o tomar medidas

Además de las obligaciones en materia de derechos humanos, la conformación del estándar internacional requiere observar los elementos básicos de cada derecho, desarrollados esencialmente por los comités de Naciones Unidas en las observaciones generales, así pues, algunos de ellos son:

- Disponibilidad
- Accesibilidad
- Calidad

- Adaptabilidad
- Aceptabilidad

El último de los elementos que se debe tener en cuenta para "desempacar" un derecho son los principios de aplicación: identificación del núcleo de la obligación, progresividad y prohibición de regresividad, y máximo uso de recursos disponibles.

La identificación del núcleo de un derecho supone el establecimiento de elementos mínimos que el Estado debe proveer a cualquier persona de forma inmediata y sin que medien contraargumentaciones fácticas de imposibilidades provenientes de escasez de recursos o elementos semejantes. Una vez identificado el núcleo de la obligación, el derecho puede expandirse (los derechos humanos establecen los puntos mínimos, no los máximos de cada derecho). Esta expansión se lleva a cabo por el principio de progresividad y prohibición de regresividad. Una vez logrado el avance en el disfrute de los derechos, el Estado no podrá, salvo en ciertas circunstancias, disminuir el nivel alcanzado (Vázquez y Delaplace, 2011:41).

Así pues, cuando se habla de estándares internacionales como sustento de las políticas públicas *de* y *con enfoque* de derechos humanos, nos referimos a la necesidad de acudir a los tratados, declaraciones que generen obligaciones a la costumbre internacional, todas las fuentes del derecho internacional de derechos humanos que incluyen las observaciones generales, sentencias, documentos de los relatores, programas y planes de acción provenientes de las conferencias de derechos humanos, y demás documentos que permitan establecer el contenido y los extremos de las obligaciones internacionales de derechos humanos.

De esta manera, los tratados internacionales, las observaciones generales de los comités de Naciones Unidas, los informes y jurisprudencia de los órganos de protección de derechos humanos en los niveles regional e internacional, consagran otros principios medulares para observarse en la toma de decisiones de forma transversal en la elaboración e implementación de políticas públicas. Entre estos estándares mínimos encontramos aquellos derechos o principios como: *1*) la igualdad y no discriminación; *2*) la participación, la coordinación y articulación entre niveles y órdenes de gobierno; *3*) la cultura de derechos humanos; *4*) el acceso a la información, transparencia

y rendición de cuentas, y *5*) el acceso a mecanismos de exigibilidad (Vázquez y Delaplace, 2011:44).

El proceso de consolidación de los sistemas de protección internacional de los derechos humanos ha significado también la consolidación de algunos estándares jurídicos mínimos, básicos, que universalizan ciertos temas y fijan algunos contenidos mínimos para la definición de políticas en lo local, regional e internacional. Los estándares internacionales son utilizados como punto referencial base, dado que son, explícitamente, estándares jurídicos mínimos, que además de posibilitar las reparaciones a las víctimas de violaciones a sus derechos humanos también tienden a universalizar ciertos temas y fijan algunos contenidos mínimos para la definición de políticas con el propósito de incidir en la calidad de los procesos democráticos (Abramovich, 2006).

> Este proceso de globalización de estándares en materia de derechos humanos ha tenido una indudable incidencia. A veces, las decisiones adoptadas en un caso no se limitan a interpretar las normas de los tratados que rigen el sistema, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino que imponen también a los Estados obligaciones de formular políticas para reparar la situación que da origen a la petición. Esas obligaciones pueden consistir en cambios de las políticas existentes, reformas legales y, muchas veces, en la modificación de ciertos patrones de comportamiento de algunas instituciones del Estado que promueven violaciones […] (Abramovich, 2006:39).

Es relevante resaltar que de acuerdo con el derecho de los derechos humanos, se aspira al más alto nivel de protección y garantía de los derechos de las personas, en lo individual y en lo colectivo, por lo que la perspectiva debe orientarse hacia el estándar de protección más alto. En ocasiones, este estándar puede proveerse de manera local-nacional.

Este tema es fundamental para aportar en la construcción de los nexos entre políticas y derechos. En América Latina el litigio de casos en los sistemas de protección regional ha logrado, además de las reparaciones, algunas acciones que han impactado a manera de fundamento para hacer avanzar algunas reformas en materia de políticas públicas para crear reformas institucionales (Abramovich, 2006).

En ese sentido, las instancias de los Estados se han visto en la necesidad de coordinarse para dar respuesta a estos casos en tanto que implican cuestiones relativas a la política interna. En el ámbito del litigio local, la aplicación de estándares de los derechos humanos también ha dado pauta para acciones de carácter público.[5]

En conclusión, las políticas públicas deben propender por soluciones a los problemas públicos que a su vez garanticen la realización de los derechos humanos.

Las políticas públicas, entendidas como los instrumentos a través de los cuales se realizan los derechos, son un campo para el fortalecimiento de ciudadanías sociales capaces de promover nuevas realidades democráticas.

Es por ello que este trabajo colaborativo busca explorar desde diferentes perspectivas la complejidad existente entre derechos humanos y políticas públicas. Consideramos urgente revisar diferentes casos donde la tensión entre estas esferas permita observar problemáticas que nos ayuden a generar nuevas hipótesis, pues como se ha dicho, el camino entre los derechos y las políticas es nuevo y necesita del trabajo reflexivo para valorar el sentido de dirección y de operatividad que se requiere para el pleno ejercicio de los derechos.

El presente volumen consta de tres partes: *i*) políticas y programas de derechos humanos, *ii*) el enfoque de derechos en diversos instrumentos de políticas públicas: la evaluación y presupuestación, y *iii*) actores y derechos.

El primer artículo corre a cargo de Pilar Berrios con su trabajo acerca de las diversas ediciones del Programa Nacional de Derechos Humanos. La autora nos recuerda que en 1997 la Asamblea General de las Naciones Unidas se propuso generar planes nacionales de derechos humanos que buscaban: *i*) establecer y fortalecer tanto organizaciones como instituciones nacionales y locales en favor de los derechos humanos; *ii*) generar acciones concretas derivadas de la

[5] En los tribunales locales también ha sido relevante. En Argentina hubo algunos casos a partir de una acción de inconstitucionalidad contra el Código Electoral que prohibía ir a votar a los presos sin condena. Una sentencia de la corte estableció la inconstitucionalidad por violar los estándares de los derechos políticos de la Convención Americana, y eso motivó un proceso de reforma del Código Electoral. Un caso en la aplicación de estándares que activa la toma de decisiones de características públicas. Sin embargo, si uno mira todo el

Conferencia Mundial de Derechos Humanos; *iii*) evitar las violaciones de los derechos humanos a partir de criterios humano, social, cultural, ambiental y económico; *iv*) propiciar el entorno que dé respuesta a los cambios socioeconómicos en la materia, y *v*) procurar que los gobiernos nacionales cumplan con compromisos firmados con anterioridad, como la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993). De esta manera, las Naciones Unidas buscan diversificar la participación no sólo de entes gubernamentales sino también de actores civiles y sociales (ONU, 1997).

En el año 2002, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) instala oficinas en la Ciudad de México, suscribiendo un Acuerdo de Cooperación Técnica que dio origen al Diagnóstico Nacional de Derechos Humanos, del cual surgieron 31 recomendaciones para formular un Programa Nacional de Derechos Humanos, que fue presentado por el gobierno federal en diciembre de 2005 y que a su vez dio paso a la obligada elaboración de un instrumento semejante en las administraciones federales de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. Los límites de estos ejercicios se hacen evidentes en el análisis del diseño y a través de la percepción de diversos actores intervinientes.

Posteriormente, Javier de la Rosa analiza el Programa de Derechos Humanos del Estado de Oaxaca (Prodho). Describe las estrategias tanto transversales como las relativas al ejercicio de derechos a poblaciones específicas; es importante señalarlo en el sentido de que es novedosa esta división de estrategias, aunque la pregunta subsecuente es: ¿ese diseño facilita el ejercicio en su implementación? La respuesta de De la Rosa no es inmediata, pero lo lleva a profundizar en su relación con los marcos normativos nacionales e internacionales. En el mismo sentido, se recurre a otros autores (Cunill, Pautassi, Abramovich, Villagrán) para contrastar el programa a la luz de la participación ciudadana y de las esferas públicas, pues son estos espacios los que realmente modifican el sentido público de la política.

---

proceso, se observan fuertes inconsistencias en la aplicación de estándares y muchas veces falta de diálogo entre el Poder Judicial y las instancias políticas "[…] convertir la protección de la víctima en un cambio de políticas públicas que garanticen la resolución de esos problemas estructurales" (Abramovich, 2006:121).

El autor concluye que si bien el Prodho está dirigido a toda la población de la entidad, operativamente se orienta hacia las poblaciones más vulnerables y marginadas. Tomando en cuenta que la pobreza es un "estado de privación de derechos", son los sectores más afectados los que se benefician al establecerlos explícitamente.

La primera parte del libro cierra con el texto de González y Pérez, que abordan el tema de las políticas públicas, derechos sociales y ciudadanía en la delegación Álvaro Obregón de la Ciudad de México.

Esta demarcación es un claro ejemplo del crecimiento caótico y desordenado de la mancha urbana, donde resaltan las diferencias socioeconómicas de manera latente, y no sólo eso, sino que su visualización contiene el factor metropolitano al compartir sus delimitaciones con el Estado de México.

Los autores son partidarios del involucramiento de la ciudadanía en las discusiones de los problemas públicos que atañen a la demarcación, pues el desarrollo urbano ha reducido considerablemente los espacios públicos que son indispensables para generar el sentido de pertenencia de los habitantes.

La delegación Álvaro Obregón registra algunos esfuerzos para canalizar las demandas ciudadanas dentro de arreglos ciudadanos que han de reforzarse con participación activa y eficiente, no obstante, los problemas públicos tienen mayor crecimiento. Dicho de otro modo, los mecanismos participativos se van abriendo paso, incluso se van institucionalizando, pero también se detectan déficits en la gestión, sobre todo en el manejo de conflictos.

El texto de González y Pérez tiene tres momentos: *a*) una discusión teórica sobre la actividad estatal, políticas públicas y exclusión social, *b*) una observación empírica que ubica la delegación Álvaro Obregón dentro de las características sociopolíticas de la Ciudad de México, y *c*) se discute la relación entre políticas públicas, desarrollo local y participación ciudadana.

La segunda parte aborda el tema del enfoque de derechos en la evaluación y presupuestación de políticas. Abre con el artículo de Manuel Lara sobre la relación existente entre derechos sociales y la medición multidimensional de la pobreza.

Para Lara, la medición multidimensional de la pobreza es un ejercicio técnico relevante del Coneval al tratar de integrar el enfo-

que de derechos, sin embargo, tiene limitaciones técnicas al tratar de medir una realidad tan compleja como lo es la pobreza. La razón que explica el autor es que el mecanismo de medición entiende a los derechos sociales como líneas de orientación para la política pública, dejando de lado las obligaciones del Estado en la materia.

Mejorar las estimaciones de la pobreza es indispensable en la aspiración de garantizar derechos sociales, pero sólo es un primer paso que se complica cuando unos son los que diseñan estas mediciones y otros los que diseñan, implementan y evalúan la política pública. Este paralelismo deja a las estrategias de manera asincrónica, no integrales, que restan valor a los esfuerzos de las estimaciones y a las acciones gubernamentales.

Un aporte considerable del texto de Lara es señalar que la próxima revisión metodológica de la medición multidimensional de la pobreza, en el año 2019, será una oportunidad innegable para generar debates y reflexiones que contribuyan al rediseño metodológico de la medición. Por ejemplo, el Coneval —nos dice el autor— observa el derecho a la educación sólo desde el rezago educativo (acceso) y no desde la complejidad de la garantía de un derecho (calidad, procesos, instituciones, recursos, etc.). Más que hacer una crítica, el texto de Lara invita a realizar propuestas a los esquemas técnicos del gobierno desde el enfoque de derechos y con ello a armonizar esfuerzos y posibilitar así los derechos estipulados en la propia Ley General de Desarrollo Social. En este sentido, el enfoque de derechos es un eje articulador entre lo ya existente y que faltaría discutir, analizar, reflexionar, cómo el enfoque propuesto incluso puede mejorar las relaciones inter e intragubernamentales.

El siguiente artículo corre a cargo de Gabriela Barajas, donde explora un tema muy poco reflexionado: las políticas públicas con enfoque de derechos y el análisis presupuestal. La autora ofrece un marco analítico interesante al abordar el tema presupuestal en cada fase de la política pública, lo que facilita no sólo el análisis de la política pública misma sino del proceso presupuestario implícito.

La idea es abordar el tema de derechos en cada fase de la política, pero a este enfoque se suma el de integrar el análisis presupuestal, de modo que se tienen tres pistas bien delimitadas para mejorar la reflexión en las acciones gubernamentales en materia de derechos. Esto sin duda mejora no nada más la cobertura sino también la calidad.

Cabe destacar que tanto las etapas de las políticas como del proceso presupuestal son modelos ideales, pero en realidad no son lineales, sin embargo, tanto unas como otras tienen similitudes. Las políticas tienen en su ciclo la gestación, formulación, implementación y evaluación; mientras que el ciclo presupuestal se forma de planeación-programación-presupuestación, discusión-aprobación, ejecución y auditoría-control-evaluación. No se pueden negar las similitudes entre ambos campos, por lo que la pregunta subyacente es: ¿las políticas y los presupuestos van por caminos paralelos la mayoría de las veces? Ante esta disyuntiva, cobra sentido una armonización que permita que los derechos sean más definidos estrictamente e incluso evaluables.

En el siguiente artículo, Alberto Bayardo propone un esquema de valoración de políticas desde el enfoque de derechos. La aportación de Bayardo es significativa porque ahonda en la parte instrumental de la relación entre políticas públicas y derechos humanos, donde tradicionalmente han existido dos orientaciones importantes: *a*) la que se enfoca en la evaluación *ex post* (dominante) y *b*) la orientada a valorar el diseño desde la perspectiva de derechos. La hipótesis del autor es clara: "son muy bajas las probabilidades de que una política diseñada sin tomar en consideración las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos brinde buenos resultados en ese tema en particular, y por el contrario, en la medida en que las políticas se diseñen teniendo en consideración los derechos humanos, aumenta la probabilidad de que sus resultados sean consistentes con los mismos". Retomando los aportes de Balakrishnan y Elson (2008), Bayardo asume el reto de proponer un modelo que trascienda la valoración de políticas económicas desde los derechos humanos.

El autor desarrolla varias matrices comparativas que ofrecen una lectura de los aspectos técnicos y normativos de las políticas, de ese modo da cuenta de estándares que varían en función de la cantidad de factores atendidos, dependiendo del caso.

En el siguiente artículo, Carlos Aguilar explora el sistema de evaluación del desempeño (SED) con enfoque de derechos humanos. El trabajo explora la posibilidad de que el SED sea una herramienta que sirva para insertar el enfoque de derechos en la política pública.

Los SED son una combinación de la planeación estratégica y la matriz de marco lógico, de tal modo que ambas técnicas se usan si-

métricamente para visualizar y planear de manera más eficaz el cumplimiento de objetivos.

El otorgamiento de recursos a programas y acciones gubernamentales ha tenido en los últimos años la restricción hacendaria de que la planeación responda a criterios técnicos específicos. Es habitual que, para ello, las dependencias responsables desarrollen matrices programáticas, que por diversas razones tienen un fin distinto al esperado. El supuesto es que el desconocimiento instrumental de estas técnicas, sumado a los tiempos presupuestales generan una planeación ordenada en la gestión pero no en la resolución de problemas públicos. La mayoría de las veces estos instrumentos van reduciendo la relación causa-efecto a mero cumplimiento de exigencias hacendarias.

Este texto trata de sostener una hipótesis ambivalente: por un lado, los criterios técnicos son el factor por el cual se pierde la complejidad intrínseca a la perspectiva de derechos, no obstante, el carácter técnico ayuda a la organización y la planeación. Es por ello que se busca reflexionar en torno a estas dificultades donde las inercias de organización son previas a la programación con las MML, es decir, programas, acciones y políticas que ya tienen trayectoria temporal pero se ven obligados *de facto* a adaptarse sobre la marcha a criterios minimalistas de planeación que rompen dichas trayectorias. Sin embargo, no se afirma que el problema sea la planeación estratégica o las MML, sino que las propias organizaciones no han tenido los recursos (humanos, técnicos, temporales, financieros, etc.) para adaptar las lógicas institucionales a los nuevos marcos programáticos.

La segunda parte del libro finaliza con el aporte de Laura Zapata sobre Prospera, visto desde los estándares internacionales de derechos humanos.

La autora sostiene que en el diseño institucional de Prospera, lo normativo y lo programático no logran alinearse al cumplimiento de derechos, esto es, el programa visualiza la pobreza como ausencia de capacidades y no como violación de derechos. No menos importante es el carácter discursivo de derechos humanos del programa, que va más orientado como estrategia de comunicación y no a su plena garantía.

Zapata describe los antecedentes de Prospera, los cuales se basan en criterios de capital humano y rompen con los de universalidad,

interdependencia e indivisibilidad, es decir, el programa no sólo está desfasado en materia de derechos desde el diseño, sino desde sus antecedentes.

No menos importante es la valoración que hace la autora sobre un punto nodal de los derechos humanos, como es la participación ciudadana, la cual, lejos de empoderar a los beneficiarios se convierte en un mecanismo de control que fomenta la pasividad y el asistencialismo.

Por lo tanto, Zapata se pregunta si adoptar la perspectiva de derechos en un programa con esas características puede lograr los objetivos esperados, o más bien, habrá que discutir el modelo económico dominante para posibilitar estrategias que garanticen el pleno ejercicio de los derechos.

La tercera parte del libro aborda casos sobre actores y derechos en específico. Esta última parte inicia con el artículo de Miguel Vértiz sobre un análisis, desde el neoinstitucionalismo, de las políticas públicas y el derecho a la educación de la población indígena. El autor advierte que mediante el enfoque de derechos las políticas públicas obtienen un doble beneficio: por un lado, identifican a grupos sociales con poca visibilidad y débil capacidad para ejercer presión política que conduzca a su reconocimiento; por otro, el enfoque se encuentra en el carácter legal del derecho, ampliando el horizonte de sentido al encauzarse al problema público y no a la asistencia tradicional.

Aplicar el enfoque neoinstitucional como marco analítico le permite al autor observar alternativas políticas a través de la identificación de las instituciones sobre las cuales la acción gubernamental puede tener fuerte incidencia en los elementos de articulación de las políticas, revistiendo con ello las "reglas del juego" que generan exclusión o costos de transacción. Es decir, para Vértiz, analizar desde el marco neoinstitucional las políticas públicas sobre el derecho a la educación de la población indígena permite visualizar las limitaciones existentes en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la Ley General de Educación y la Ley de Educación del Distrito Federal, conduciendo su sentido de orientación hacia un enfoque más amplio que a la vez los integra.

Con lo anterior se atiende el problema de los mecanismos institucionales que generan exclusión, por ejemplo, la formación docente

de calidad en temas de educación indígena, pobreza alimentaria en zonas de alta marginación, así como una administración pública incluyente que tenga la capacidad de atender a dicha población. Los factores relativos a los costos de transacción se ven identificados, tales como la disminución en los costos de información sobre derechos y procedimientos, para con ello mejorar la vinculación entre población atendida y gobierno.

En suma, el aporte de Vértiz es señalar que la propuesta neoinstitucional en el tema de las políticas públicas que atienden la educación indígena no se busca en un diseño exhaustivo para la acción de gobierno, sino que se trata de identificar los componentes que de atenderse disminuirán las restricciones y los costos institucionales que limitan la eficiencia de las políticas.

En el siguiente artículo, Carlos Durand aborda el complejo tema del comercio de seres humanos, en específico de la prostitución y la mujer indígena.

Siguiendo a Marx, el autor observa el fenómeno de la trata de personas como la cosificación de las mismas, como la *nuda vida*, es decir, la idea del ser humano sin derechos y, por tanto, como objeto de explotación. El texto se inscribe en la tesitura de los estudios poscoloniales, que se caracterizan por criticar los universalismos occidentales y que conducen su horizonte de visión hacia "nuevas epistemologías" que surgen desde el sur.

El texto apuesta por visualizar a la mujer indígena desde la visión propia, con respeto y, por supuesto, con ponderación de la dignidad humana. Los propios pueblos indios son los que han reconstruido sus identidades a causa de la exclusión a la que los ha conducido el libre mercado. Durand advierte que una reforma en el marco normativo es insuficiente, lo que se requiere es más bien una "refundación del Estado", no obstante, tal camino habrá de recorrerse no solamente desde la trinchera de los pueblos indígenas, sino mediante un acuerdo más amplio e incluyente.

La pregunta que guía el artículo es: ¿de qué manera es factible "ocultar a seres humanos" cuyas actividades redundan en la ampliación económica del paradigma vigente? La respuesta no es inmediata, pero se relaciona precisamente con la cosificación marxista de los sujetos, en la cual el *otro* sólo existe para reivindicar su superioridad.

Raquel Güereca continúa con el artículo sobre feminismo y la difícil construcción del derecho a decidir en nuestro país. Para nadie es extraño que el feminismo en México tiene una larga trayectoria en lo que se refiere a incidencia en políticas públicas. La autora explora algunas de las principales estrategias que lo han posibilitado, pasando por el marco normativo internacional sobre derechos de la mujer; nos recuerda cuál ha sido el papel de las organizaciones de la sociedad civil como espacio necesario a falta de condiciones para discutir los asuntos públicos, lo que deviene agrupación.

Güereca señala tres dimensiones desde las cuales la sociedad civil ha incidido en las políticas públicas, a saber: *a*) su metodología, *b*) los sujetos y *c*) la relación con los derechos y el desarrollo. Básicamente, el desarrollo es la concreción de los derechos que surgen a partir de sujetos con sentido político propio que se externan por medio de metodologías de intervención en problemas públicos específicos.

El feminismo, desde este punto de vista, es un movimiento crítico de la modernidad que enfrenta un conservadurismo latente; tal es el caso de la lucha política feminista que implicó la despenalización del aborto en la capital de país. El texto muestra claramente cómo la reivindicación de derechos no sólo es manifestarse, sino también agruparse, tener propuestas concretas, pero sobre todo la reivindicación de los derechos es una lucha que se ubica en la arena política. Queda claro que los argumentos conservadores en contra de la despenalización del aborto son valoraciones que desde la esfera gubernamental no tienen validez, pues el quehacer del gobierno no es hacer valoraciones morales sino atender un problema público. Este aspecto es importante, pues la reivindicación de muchos derechos enfrenta la misma situación, dicho de otro modo, el quehacer gubernamental se ve nutrido de las aportaciones de la sociedad civil cuando se observan problemas públicos y no valoraciones morales fuera del contexto de un Estado laico.

No menos importante es el carácter transversal del feminismo, el cual puede potencializar otros derechos conduciendo los esfuerzos hacia su concreción, es decir, al desarrollo.

Posteriormente, Christian Luna desarrolla un artículo sobre la exigibilidad e implementación de los derechos humanos entre los actores gubernamentales y las mujeres trabajadoras sexuales en el estado de Tlaxcala.

Desde un punto de vista antropológico, Luna expone las condiciones de las mujeres trabajadoras sexuales destacando las dificultades intrínsecas de su situación; trasciende la visión "común" de que ellas tienen un tipo de vida con cierto nivel de bienestar. Nada más falso, pues las condiciones a las que están sometidas (no por voluntad propia) limita considerablemente sus posibilidades de participación y libre gestión. Lejos de ser considerado o no un trabajo, es la dignidad de las mujeres involucradas la que está en juego a falta de protección y garantías de derechos por parte del Estado. Básicamente, el trabajo sexual se encuentra en los límites de la explotación.

No menos importante es el nivel y los tipos de violencia a los que la mujer trabajadora sexual se expone, que van desde el mismo gobierno, proxenetas, "clientes" y toda una amplia gama de actores que se benefician de esta explotación. No obstante, el autor se adentra en la problemática para responder interrogantes como el estado de la identidad de las trabajadoras sexuales; se observa que los ideales de dignificación de las mujeres trabajadoras sexuales y de lucha contra la estigmatización son prácticamente nulas. ¿Cuál es el papel del gobierno? Evidentemente se trata no de moralizar, sino de actuar en consecuencia para garantizar los derechos de este grupo social, sin embargo, como lo documenta Luna, es el mismo gobierno el que abusa de las condiciones de las trabajadoras sexuales.

Esto nos conduce a reflexionar sobre cuál es el papel de la sociedad y el gobierno para garantizar los derechos de las mujeres en condiciones de explotación sexual y cuáles son las dificultades y los retos para aplicar la normatividad internacional vigente en los niveles municipal y estatal.

Más adelante, Alberto Torrentera desarrolla su trabajo sobre la población LGBTTTI en la Ciudad de México y la construcción de derechos. Este abordaje toma en cuenta la perversión, el estigma y los sistemas ético-políticos como modelos de lo humano. El trabajo describe los marcos normativos fundamentales que protegen los derechos humanos de las personas LGBTTTI a escala global, regional, nacional y en particular de la Ciudad de México, de 2006 a 2015. Además, refiere algunas de las principales políticas públicas que en el mismo periodo se han diseñado y ejecutado en la capital mexicana y que han fomentado la inclusión social sin discriminación y en igualdad.

Cuando Torrentera habla de perversión no lo hace en la acepción popular, que ve en ella degradación, comportamientos negativos, sexualidades enfermas o peligrosas; la usa en un sentido conceptual, tal como lo entiende el psicoanálisis, como una estructura subjetiva que reconoce y niega la diferencia sexual.

El autor expone el tema desde dos ángulos culturales, cada uno a su vez relacionado y confrontado en su interior. En primer lugar, desde el eje donde la diferencia sexual es puesta en entredicho, en la confrontación o reconfiguración, es decir, en la concepción de la perversión generalizada, la cual sin embargo debe enmarcarse y problematizarse desde la concepción política de las jerarquías sexogenéricas, que se traducen en desigualdad, exclusión y opresión, que deben ser disminuidas. En segundo lugar, considera que el movimiento LGBTTTI reconfigura los modelos de legitimidad, coherencia y consistencia de lo concebible como humano (dejando en suspenso las concepciones de lo poshumano). Esto se vincula con las transformaciones político-jurídicas al dotar de ese contenido a los derechos humanos y las deliberaciones ético-morales. Es decir, las relaciones de poder político no son externas, sino que se encuentran constituidas y movilizadas, para lo que respecta al fenómeno abordado y su enfoque, por concepciones y prácticas epistémicas, sociosimbólicas y éticas, pero también inconscientes.

A continuación, Israel Palma y Alfonso León analizan los resultados del monitoreo al Programa de Atención a Víctimas del Delito (Províctima), de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Para los autores, el involucramiento de los ciudadanos en programas públicos, a partir del seguimiento de su instrumentación, es una de las formas de participación ciudadana que hoy en día fomentan la transparencia y la rendición de cuentas. Con un ejercicio de monitoreo, además, se contribuye al mejoramiento de la calidad de los servicios públicos, al derecho a la información, así como al fortalecimiento de la colaboración entre ciudadanos y servidores públicos. Se centra en algunos de los frutos más importantes obtenidos en la aplicación de un monitoreo a Províctima, coordinado por los autores. El propósito es exponer los antecedentes en materia de atención a víctimas de delito en el ámbito local e internacional, los antecedentes y la estructura organizativa de Províctima, así como analizar las acciones y los servicios que presta el programa y, final-

mente, se enlistan las recomendaciones emitidas con el fin de contribuir a su fortalecimiento institucional.

En la primera parte se exponen los antecedentes en materia de atención a las víctimas de delito en los ámbitos local e internacional; en la segunda parte, se presentan los antecedentes y la estructura organizativa de Províctima; en la tercera parte se muestran los resultados en torno a la investigación de los objetivos y metas que han caracterizado al programa, desde su creación en el año 2000 hasta 2011; en la cuarta parte, se hace un análisis de las acciones y servicios que ha prestado en los años ya señalados y, finalmente, en la sexta parte, se enlistan las recomendaciones emitidas.

Con el fin de cumplir sus objetivos, Províctima se instrumenta a partir de dos fases: la primera, atención victimológica, y la segunda incluye actividades de promoción, capacitación y divulgación de los derechos fundamentales de las víctimas.

Posteriormente, Figueroa y Farrera realizan un balance sobre las políticas públicas y los derechos humanos en México. Para ello desarrollan su artículo en siete apartados principales: *a*) déficit mexicano en materia de derechos; *b*) México y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; *c*) la reforma de derechos humanos; *d*) el tema de Ayotzinapa; *e*) Perspectivas; *f*) la política pública en materia de derechos, y *g*) conclusiones.

Para los autores, el cambio político en México no solamente implicó el cambio de régimen del sistema de partidos, del monopartidismo al pluripartidismo, teniendo como epítome "una transición democrática también implicó la evolución de un Estado de derecho a un Estado constitucional de derecho". La naturaleza del Estado constitucional es garantizar la dignidad humana, y allí se encuentran los derechos humanos como el baluarte principal; además de ser éstos el punto de conexión o el puente entre el Estado de derecho y la democracia; bajo estos principios el Estado distribuye el poder entre diversos órganos, quienes se controlan mutuamente a través de diversos frenos y contrapesos en el ejercicio del poder, en tanto que así se garantiza el funcionamiento gubernamental que permita el respeto y la difusión de los derechos humanos y la consecución del bien común. En un régimen con aspiraciones democráticas no es suficiente que el Estado desempeñe funciones de regulación con las que se limite a cumplir y hacer cumplir la ley. Para la doctrina ius-

naturalista contemporánea, el respeto fundamental que merece cada persona es un imperativo moral, por lo tanto, el poder público, los actores políticos, al igual que los ciudadanos, tienen la obligación de reconocer, promover y respetar los derechos humanos.

En este sentido, las reformas en materia de derechos humanos y del juicio de amparo vinieron a superar un paradigma vencido por la misma realidad: el positivismo jurídico. Las graves implicaciones de esto son la puesta en marcha de una actualización improvisada de una nueva forma de concebir el derecho y la proliferación de políticas públicas destinadas a materializar el respeto y a establecer los límites del poder público en México.

El papel del Poder Judicial es trascendental a consecuencia de la responsabilidad de ejercer la tutela de los derechos humanos. La doble dimensión que implica el ejercicio y la defensa de estos derechos viene a consumar una importante revolución en todos los operadores jurídicos del país, lo cual es de suma importancia puesto que sus decisiones permean en todo el aparato y la estructura del Estado, y por ende en el régimen democrático.

El artículo final corre a cargo de Amir García, quien reflexiona en torno a las políticas públicas que garantizan el derecho a la información como herramienta útil para generar debate sobre la despenalización del *cannabis*.

El autor muestra algunos elementos que se han omitido de la agenda pública del debate sobre la despenalización de la mariguana, consideraciones que no se discuten en los supuestos debates que funcionan casi como *spots* en los hechos, como evidencia de que el periodismo, los medios de comunicación y los supuestos foros se usan más bien como propaganda, como un *lobby* de creación y proliferación de un tipo de mercado de la mariguana al estilo mexicano de los últimos años: mercado dependiente y, como en el caso del petróleo, se perfila para que el actor dominante sea, tal y como ocurre con el auge en ambas industrias, el de los productores de Estados Unidos.

Argumentar algo tan delicado como la despenalización del *cannabis* servirá al menos como experiencia para aprender a debatir públicamente a través de los medios de comunicación, para lo cual se necesita diseñar políticas públicas que, conforme a las leyes de medios de información, coadyuven a la discusión sobre la modificación de las leyes para la despenalización o no del *cannabis*.

Por ello, el autor plantea las preguntas siguientes: ¿cómo ayudan las políticas públicas a articular y reforzar los derechos humanos?, ¿cómo el derecho a la información puede materializarse a través de políticas públicas para que existan debates reales, útiles, incluyentes y participativos, para una adecuada toma de decisiones en cuanto a la despenalización del *cannabis*?, ¿qué consideraciones se pueden tener en cuenta para sospechar que actualmente en el sistema de medios de comunicación no se están llevando a cabo debates con las características antes mencionadas?, ¿qué propuestas de interés público serían relevantes para incluirlas en la toma de decisiones de las políticas públicas sobre el debate real para la despenalización del *cannabis*?

Desde diferentes horizontes, los artículos que integran el presente libro son una invitación a indagar en la compleja relación entre derechos humanos y políticas públicas. Esta mirada diversa responde a la necesidad de explorar los alcances y límites de una relación que todavía está lejos de terminar. Por último, creemos que las diferentes perspectivas abonarán sustantivamente a la naciente discusión de este proceso complejo.

Bibliografía

Abramovich, Víctor (2006), "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", en *Revista de la CEPAL*, núm. 88, abril, pp. 35-50.

Abramovich, Víctor (2014), "Informe Anual del Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile", Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos/Mercosur, 8 de diciembre de 2010, Santiago de Chile.

Abramovich, Víctor (2004), "La incidencia del derecho internacional de los derechos humanos en la formulación de políticas públicas", en Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur (ed.), *Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur*, Montevideo, pp. 117-122.

Acosta, Mariclaire (2005), "Derechos humanos: de la denuncia a la redefinición de las políticas", en Carlos Basombrío Iglesias (ed.), *Activistas e intelectuales de sociedad civil en la función pública en*

América Latina, Santiago de Chile, Fundación Ford/Flacso-Chile.

Aguayo Q., Sergio (2010), *La transición en México: una historia documental 1910-2010*, México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México.

Aguilar V., Luis F. (1992), *Antologías de política pública*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Balakrishnann, Radhika y Diane Elson (2008), "Auditing Economic Policy in the Light of Obligations on Economic and Social Rights", en *Essex Human Rights Review*, vol. 5, núm. 1, julio.

Barboza Vergara, Antonio Carlos (2005), "Democracia y derechos humanos en la teoría política de Norberto Bobbio", en *Coherencia*, vol. 2, núm. 3, julio-diciembre, Medellín, Colombia, Universidad EAFIT, pp. 113-128.

Bobbio, Norberto (1991), *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema.

Bourdieu, Pierre (1983), *Campo de poder, campo intelectual*, Buenos Aires, Folios.

Campbell, John (2002), "Ideas, Politics, and Public Policy", en *Annual Review of Sociology*, vol. 28, ABI/INFORM Global, pp. 21-38.

Canto Chac, Manuel (2002), "Introducción a las políticas públicas", en Manuel Canto Chac y Óscar A. Castro Soto (coords.), *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*, México, Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD).

Canto Chac, Manuel (2008), "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo", en *Política y Cultura*, núm. 30, México, pp. 9-37.

Cardozo, Myriam (2006), *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, México, H. Cámara de Diputados/Porrúa (Colección Conocer para Decidir).

Cunill Grau, Nuria (2010), "Políticas públicas con enfoque de derechos: gobernanza y *accountability* en los procesos de reforma", en revista del CLAD *Reforma y Democracia*, núm. 46, Caracas, pp. 41-72.

Garretón, Manuel A.; Marcelo Cavarozzi, Peter S. Cleaves, Gary Gereffi y Jonathan Hartlyn (2004), *América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz sociopolítica*, Santiago de Chile, LOM Ediciones (Colección Ciencias Humanas).

Güendel González, Ludwig (2002), "Políticas públicas y derechos humanos", en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. III, núm. 97, Universidad de Costa Rica, pp. 105-125.

Malinowski, Bronislaw (1974), *Sexo y represión en la sociedad primitiva*, Buenos Aires, Nueva Visión.

March, James y Johan Olsen (eds.) (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 Económica.

Medrano, Anahely y Pilar Berrios (2013), "Política social en ámbito subnacional en México: análisis del diseño de programas de apoyo económico para mujeres en tres entidades federativas", disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsdl/collect/clacso/index/assoc/D9269.dir/final.pdf>.

Mény, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

Muller, Pierre (2010), *Las políticas públicas. Estudios de caso*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

North, Douglass (1990), "La nueva economía institucional", en *Libertas*, núm. 12, mayo, Instituto Universitario Eseade.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (OACNUDH) (2003), *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, Mundi-Prensa.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1993), "Declaración y programa de acción de Viena", disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf>, consultado el 28 de marzo de 2016.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1997), "Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma", disponible en <www.un.org/spanish/milenio/a51950add.pdf>.

Pérez M., Luis Eduardo (2007), "Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas", en Luis E. Pérez M., Rodrigo Uprimny Y. y César Rodríguez G., *Los derechos sociales en serio. Hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*, vol. 1, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad/Instituto para la

Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP), julio, pp. 71-130.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara.

Sartori, Giovanni (2003), *Ingeniería constitucional comparada, una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica.

Scott, W. Richard (1987), *Acercándose a la adultez: la maduración de la teoría institucional,* Palo Alto, Stanford University Press (traducción elaborada bajo permiso del autor por Carlos E. Quintero Castellanos y Gerardo Romo Morales, Universidad de Guadalajara).

Stein, Ernesto; Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne (coords.) (2006), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo/Rockefeller Center for Latin American Studies/Harvard University.

Vázquez, Daniel y Domitille Delaplace (2011), "Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción", en *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 8, núm. 14, enero, São Paulo, Conectas Derechos Humanos.

Wolkmer, Antonio Carlos (2006), *Pluralismo jurídico: fundamentos de una nueva cultura del derecho*, São Paulo, Alfa-Omega.

Referencias electrónicas

Ackerman, John M. (2013), "Derechos en peligro", en *La Jornada en línea*, núm. 31, lunes 7 de enero, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2013/01/07/opinion/019a2pol>.

Canto Ch., Manuel (2004), "El aporte de las organizaciones de la sociedad civil al proceso de democratización", en Ibergop, *Los retos de la democracia: estado de derecho, corrupción, sociedad civil: memorias*, México, Porrúa.

Ferrajoli, Luigi (2001), *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM,

disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1181/4.pdf>.

Lara S., Leoncio (2001), *Acuerdo de cooperación laboral de América del Norte*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, disponible en <bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/4/1667/19.pdf>.

Niedrist, Gerhard (2010), *Las cláusulas de derechos humanos en los tratados de libre comercio de la Unión Europea*, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XI, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/amdi/v11/v11a16.pdf>.

BLANCA

Primera parte

Políticas y programas de derechos humanos

BLANCA

Límites en el diseño de políticas públicas para la incorporación del enfoque de derechos humanos. Los programas nacionales de derechos humanos en México, 1994-2015

María del Pilar Berrios Navarro*

Introducción

Las políticas públicas, entendidas como decisiones y acciones gubernamentales que buscan resolver problemas públicos acotados,[1] representan el medio idóneo a través de los cuales los Estados pueden garantizar los derechos colectivos. Si bien el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales data de 1966 y el Protocolo de San Salvador se fijó a finales de la década de los años ochenta, no es sino hasta la Convención de Viena en 1993 cuando se explícita la recomendación de que los Estados "consideren la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para mejorar la promoción y protección de los derechos hu-

* Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt.

[1] De acuerdo con Manuel Canto, las políticas públicas son cursos de acción que se dirigen a la resolución de problemas públicos acotados, con la participación de múltiples actores, que se desarrollan en un ambiente de relaciones de poder. Son grandes orientaciones que se materializan en programas y proyectos. Los programas tienen objetivos concretos, apelan a criterios, se dirigen a poblaciones claramente definidas y con una determinada temporalidad; todos ellos son aspectos que permiten valorar el alcance de sus logros. Estos programas, a su vez, se pueden desglosar en proyectos específicos y acciones puntuales. Metodológicamente, una vía para abordar el análisis de las políticas es a través de los programas, lo cual se lleva a cabo en el presente escrito.

manos". México asume esa tarea en un contexto de crisis política y social evidente: el homicidio del candidato del partido hegemónico en 1994, el levantamiento zapatista el 1 de enero de ese año y los asesinatos de la población civil en Acteal y Aguas Blancas son hechos que se sumaban a una situación de pobreza creciente y de evidentes desigualdades. Esto llevó a Naciones Unidas, a través del Alto Comisionado a manifestar que la agenda de los derechos humanos en México, a finales del siglo XX, incluía como asuntos prioritarios: la pobreza, la discriminación, conflictos armados, violencia, impunidad, déficit democrático y debilidad de las instituciones.

Ante una observancia cada vez más cercana por parte del exterior, los gobiernos de la alternancia (donde se ubica a Ernesto Zedillo, porque de alguna manera la posibilitó) dieron paso a algunas medidas en esa materia, en primer lugar, se firmó un acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para llevar a cabo una serie de acciones en torno a la capacitación y la adecuación de las instituciones mexicanas y, por otra, se inauguró la puesta en marcha de un instrumento que hasta hoy sigue mostrando sus limitaciones frente a la magnitud de las problemáticas que debiera enfrentar: los programas nacionales de derechos humanos.

En este artículo se da cuenta de los contenidos fundamentales que estos programas han tenido en las últimas cuatro administraciones y del contexto en el que se enmarcan, pero también, de las limitaciones en torno a la creación de una dinámica de rendición de cuentas, un aporte a la gobernanza sistémica, o bien la ampliación del espacio público como rasgos característicos de un ambiente institucional proclive a la generación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Su análisis se centra fundamentalmente en el diseño de los mismos; la revisión documental se complementó con información obtenida de la observación y las entrevistas semiestructuradas a personajes clave provenientes del ámbito gubernamental y del sector civil. El texto está compuesto por tres apartados. En el primero se da cuenta de la importancia de las instituciones y los modos de gestión como elementos básicos para la elaboración de políticas públicas con enfoque en derechos humanos; el segundo habla de los requerimientos institucionales para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, para finalizar con el análisis de los cuatro programas nacionales de dere-

chos humanos que hasta ahora se han elaborado en México, dando cuenta de los alcances y los límites en cada una de estas experiencias.

Requerimientos institucionales para la incorporación del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas

En tiempos muy recientes, y de manera aún muy general, es que hay un planteamiento en torno a la relación existente entre derechos humanos y políticas públicas. En este sentido, lo que se manifiesta como más inmediato es su vinculación en lo que tiene que ver con la orientación de estas últimas, sin embargo, hay esfuerzos políticos y técnicos por diseñar instrumentos que puedan contribuir a incorporar el enfoque en el proceso global de su elaboración, donde un factor clave es el tipo de instituciones que desarrollan tales procesos. Los derechos humanos requieren de recursos, instituciones y capacidades públicas (Abramovich, 2006), y es la vinculación entre los tres la que realmente determina la medida en que una política con enfoque de derechos puede ser plenamente ejecutada.

Lo anterior significa que los diseños especiales en las instituciones y en la gestión de los entes, que formulan y ejecutan estas políticas, vienen acompañados de la construcción de una nueva ciudadanía que subyace en las políticas *con enfoque* de derechos, además de cambios en el financiamiento y en las maneras de ejercer el presupuesto.

Nuria Cunill manifiesta que en esta materia existe una literatura especializada acerca de los cambios en el financiamiento. Sin embargo, los análisis no son específicos respecto de aquellos cambios que afectan la institucionalidad pública y su gestión. Ésta es la tarea a la que pretende contribuir, asumiendo que de los propios principios de las políticas con enfoque de derechos se pueden derivar algunos de los requerimientos mínimos que debe satisfacer la institucionalidad a cargo de la implantación de este tipo de políticas (Cunill, 2009).

La autora postula que los tres atributos insoslayables que debe reunir la institucionalidad pública son *accountability*, gobernanza sistémica y espacio público. Antes de analizar estos conceptos, se intenta fundamentar por qué los diseños institucionales y de gestión son cruciales en el resultado de las políticas.

La importancia de las instituciones y de los modos de gestión, y su interdependencia con los valores y las prácticas

Desde una perspectiva general, las instituciones conforman el marco de reglas que fija las constricciones o estímulos al comportamiento de los distintos agentes y a sus relaciones. Las reglas institucionales, expresan March y Olsen (1997:43 y 45; 1995), dan marco al pensamiento, restringen la interpretación y dan forma a la acción, influyen en la percepción y la construcción de la realidad en que aquélla tiene lugar. Por lo tanto, una teoría que considere la acción intencional, calculadora, como la base para entender el comportamiento humano, queda incompleta si no presta atención a la manera como se constituyen, sostienen e interpretan las identidades e instituciones.

De hecho, la axiomática institucional para la acción humana no empieza por las consecuencias y preferencias subjetivas, sino por las reglas, identidades y funciones. Las identidades institucionalizadas crean individuos como ciudadanos y funcionarios, por ejemplo, los individuos son moldeados como actores significativos por las reglas (March y Olsen, 1997:46-47). De esta manera, el principal valor metodológico que ofrece la puesta de atención en las instituciones es que relativiza el papel del liderazgo individual y la eficacia de las técnicas y procedimientos en la modelación de los cambios, muestra que no se puede esperar un impacto pleno de uno ni de otras sin alterar las reglas institucionales sobre las que actúan. Además, como lo advierten Appendini y Nuijten (2002:75), el concepto de institución como estructura normativa y reguladora automáticamente supone asumir la existencia de diferencias de poder e intereses entre la gente involucrada en ella.

La administración pública consta de un nivel institucional y de un nivel operativo más directamente susceptible de manejo a través de la gestión pública (Pinto, 2000). Como conjunto de instituciones formales e informales, la administración pública distribuye probabilidades diferenciales para que los diversos actores realicen sus intereses y alcancen sus objetivos, y establece distintas estructuras de incentivos a tales efectos (Jordana, 2001).

Las reglas que definen las relaciones de responsabilidad entre los formuladores de las políticas, los prestadores de los servicios y la ciu-

dadanía, constituyen las instituciones básicas que condicionan la eficacia de la implantación de una política pública. El cambio institucional supone modificar esas reglas.

Las reformas institucionales de los últimos años en la mayoría de los sectores públicos latinoamericanos han buscado alterar tales relaciones de responsabilidad al adoptar como *metavalor* el costo/eficiencia, prescribiendo la emulación del tipo de relaciones de responsabilidad y la lógica que opera en el mercado. Su premisa básica es que la conducta humana está guiada por la búsqueda de beneficio individual e, incluso, por el oportunismo, más que por valores universales que acerquen a la humanidad a un estado cuyo centro sea la dignidad humana.

En este sentido, lo más significativo de los cambios institucionales dominantes es la conexión que establecen entre incentivos, cálculos privados de beneficios personales, y mediciones.

Sin embargo, como bien resalta Sen (s/f), los valores y las instituciones no son independientes unos de otros. Tampoco lo son las consideraciones sobre la eficiencia y la equidad. El enfoque dominante suele asumir que la búsqueda de equidad puede entorpecer la eficiencia, sobre todo debido a la erosión de los incentivos que podría producirse. Con ello se asienta una dicotomía entre eficiencia y equidad, al punto que la primera puede resultar a expensas de la segunda y del debilitamiento de los valores generales que fundamentan la ayuda y cooperación mutua.

La cuestión clave es que las políticas con enfoque de derechos no pueden ser implementadas por unas instituciones que contradicen su sustrato normativo basado en la búsqueda de la equidad, la cooperación, la participación y la construcción de ciudadanía. Por lo tanto, un asunto insoslayable es el diseño de una institucionalidad pública y de gestión que cree incentivos para ellos.

Conviene recordar, además, que la alineación de las instituciones y de los modos de gestión con la subjetividad y el conocimiento práctico de los actores involucrados es un foco central de un proceso de cambios que busca construir viabilidad a una implantación eficaz de una política pública (PNUD, 2009:17).

La premisa adoptada aquí es que un proceso de cambio de las instituciones y de los modos de gestión para implementar una política con enfoque de derechos tiene que asumir explícitamente su marco

normativo. El cambio requiere hacer posible por lo menos la exigibilidad del derecho concernido, su abordaje integral y la participación social, creando a su vez una mayor probabilidad de impactar sobre la equidad en el disfrute del derecho.

Para ello, cada uno de esos principios debe tener su correlato en un atributo organizacional, y los correspondientes incentivos institucionales para dar lugar a una nueva institucionalidad pública que pueda encargarse de la implementación de una política pública con enfoque de derechos.

La ACCOUNTABILITY *de la nueva institucionalidad y sus condiciones básicas de realización*

Bajo un enfoque de derechos, reviste una importancia crucial la *accountability* de los actores que formulan las políticas y de todos aquellos encargados de su implantación. De hecho, para que pueda existir exigibilidad de la ciudadanía en relación con sus derechos es indispensable que la institucionalidad que los modela y que incide en su realización sea responsable ante ella por sus actos. Por eso, sostiene Naciones Unidas, "es un rasgo intrínseco del enfoque de derechos humanos que las instituciones y los arreglos legales y administrativos para asegurar la *accountability* sean construidos" (Hunt *et al.*, 2002: 5). La responsabilidad ante la ciudadanía misma (ante todos y no sólo ante algunos) en sí implica un cambio sustancial en los incentivos institucionales a que se somete la institucionalidad y su desempeño. A continuación se exponen algunas de sus traducciones.

• Estructura institucional asociada a la exigibilidad de los derechos

Un primer asunto alude a la instauración de los recursos a través de los cuales la ciudadanía hace "exigibles sus derechos". Esto implica reformas legislativas en el sistema judicial y en el propio aparato público, de manera que la ciudadanía disponga de los medios necesarios —mecanismos de *accountability*— para producir efectos sobre la institucionalidad —pública o privada— encargada de proveer los servicios públicos a través de los derechos que se ejercitan.

En este sentido, hay coincidencia en que existen, por lo menos cuatro categorías de mecanismos de *accountability*:

- Mecanismos judiciales, como la revisión judicial de los actos del ejecutivo y de sus omisiones.
- Mecanismos cuasi judiciales, como instituciones de defensa de los ciudadanos (*ombudsman*) y tratados internacionales de derechos humanos.
- Mecanismos políticos, como el proceso parlamentario.
- Mecanismos administrativos, como la preparación, publicación y escrutinio del impacto de las imposiciones de derechos (Hunt *et al.*, 2002:58).

Estos mecanismos de *accountability* hacen que los sostenedores de obligaciones respondan por sus actos y omisiones en relación con sus deberes, expliquen sus conductas y remedien o reparen las transgresiones a un derecho.

La forma y combinación de los mecanismos pueden variar según la naturaleza del derecho implicado, pero algunos de los mecanismos son insoslayables a fin de que el ciclo en referencia pueda ser cumplido, y así se pueda operar la exigibilidad de los derechos. El aserto que cabe nuevamente reiterar, en este sentido, es que los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren de mecanismos de exigibilidad y cumplimiento y, por consiguiente, el establecimiento de mecanismos de tutela, garantía, y responsabilidad (Abramovich y Pautassi, 2006:17, 20).

La posibilidad de dirigir un reclamo ante una autoridad, independiente del obligado, es una de las condiciones que están implicadas en la activación de cualquiera de los mecanismos de *accountability*. Habitualmente, la autoridad suele ser un juez para que haga cumplir la obligación o imponga reparaciones o sanciones por el incumplimiento. Este rasgo, según Abramovich y Pautassi (2006:21), se denomina "justiciabilidad" o "exigibilidad judicial", y supone una técnica de garantía del cumplimiento de las obligaciones que se desprenden del derecho que se trate. En este marco, resalta la importancia de las acciones de amparo colectivo, las de tutela, de cumplimiento y de inconstitucionalidad, entre otras.

El diseño de mecanismos que permitan a la ciudadanía el acceso a una justicia independiente y eficaz es la clave en el enfoque de derechos. No obstante, el hecho de que deban existir también mecanismos cuasi judiciales y administrativos de *accountability*, impone una

demanda de creación de una institucionalidad independiente, no sólo judicial para asegurar la exigibilidad del derecho concernido toda vez que sea lesionado. Es más, la literatura especializada tiende a favorecer la conformación adicional de otras instancias, atiende al hecho de que las acciones judiciales suelen ser costosas y lentas, por lo tanto, no siempre de fácil acceso para los grupos más vulnerables. La figura de las superintendencias, ministerios o secretarías (de salud o de educación, por ejemplo) o de los tribunales administrativos (vinculados al acceso a la información, por ejemplo) pueden ayudar a completar el cuadro en este sentido.

Pero el asunto de la *accountability* no se resuelve sólo con la creación de autoridades independientes y la existencia de recursos que la ciudadanía pueda activar ante ellas. La propia institucionalidad prestadora de los servicios requiere cambios para que su responsabilidad ante la ciudadanía sea efectiva. Destacan, en este sentido, la definición de procedimientos y reglas administrativas que acoten la discrecionalidad de los prestadores de servicios públicos —incluso los que están en manos privadas—, al menos en relación con dos asuntos que en la práctica pueden implicar una lesión a un derecho, no obstante que esté instituido: la calidad y la oportunidad de las prestaciones.

• Recursos ciudadanos de exigencia de cuentas

Además de recursos de exigibilidad de los derechos instituidos, la ciudadanía requiere disponer de recursos expresos para incidir en las decisiones y sus resultados, e intervenir en la propia configuración y eventualmente en la ampliación de los derechos.

El más importante recurso en este sentido es la información sobre los derechos; hace posible que la ciudadanía ejerza su derecho a fiscalizar el cumplimiento de sus derechos, e incluso que pueda hacerlos exigibles. Esto último porque, obviamente, no se puede exigir como derecho aquello que no se sabe que es tal.

Al igual que a los recursos de exigibilidad, la plena consagración del derecho a la información puede requerir acciones legislativas y reformas judiciales —por ejemplo, ley de acceso, litigio y *habeas*

data—, pero también de carácter administrativo (Villarán, 2006), por ejemplo, la exigencia de rendición de cuentas.

Cuando la rendición de cuentas es consagrada como un deber de la institucionalidad prestadora, ciertamente se torna más probable el respectivo derecho ciudadano a la exigencia de cuentas. La obligación periódica de cuentas públicas, la información sobre gastos, productos y efectos de las acciones de los prestadores son algunos de los mecanismos de rendición de cuentas.

En todo caso, éste es uno de los campos que actualmente se revela como particularmente crítico, ya que la información entregada a la ciudadanía automáticamente no constituye un recurso de incidencia. El punto es que la relevancia, accesibilidad, oportunidad y exigibilidad de la información son atributos que también requieren ser expresamente construidos y plasmados en los diversos mecanismos, cualquiera que sea su naturaleza.

El espacio público se alimenta básicamente de la función de regulación que la sociedad ejerce sobre el Estado y su aparato administrativo. Por eso, el control y la evaluación del ciudadano directo ("la contraloría social") es el mecanismo clave para asegurar la responsabilidad de aquéllos y, a la vez, para "exigirles cuentas". La literatura al respecto ha proliferado en los últimos años, pues da cuenta de que la eficacia de la contraloría social depende de su autonomía y carácter político como de los recursos de poder social consagrados normativamente por el Estado.

Es precisamente en relación con este último asunto donde surge una demanda de una institucionalidad para el ejercicio de la contraloría social. Se distinguen (Cunill, 2009) dos tipos de recursos de poder respecto de los que surgen distintos tipos de demandas para la institucionalidad estatal. Por una parte están los "poderes indirectos", que remiten al derecho de reclamar derechos ante una autoridad específica, y que aluden básicamente al poder de denuncia y, en general, a las denominadas "acciones ciudadanas de interés público", tales como el derecho de petición, la acción de amparo, la acción de cumplimiento, etc. Este tipo de poderes es el aludido precedentemente en el acápite de la estructura institucional asociada a la exigibilidad de los derechos.

Pero además de los poderes indirectos, la eficacia de la contraloría social depende de la existencia de "poderes directos", que no requie-

ren de intermediarios estatales para su ejercicio, pero que en la mayoría de los casos exige el reconocimiento estatal para su ejercicio, como lo son los poderes de asignación, de certificación y de veto, por ejemplo.

En suma, de aquí surge un primer esbozo de la institucionalidad requerida para asegurar la *accountability* y la exigibilidad de los derechos.

La gobernanza sistémica de la nueva institucionalidad

Nuevos desarrollos teóricos (Hajer y Wagenaar, 2004) llaman la atención acerca de que los problemas de implementación de una política pública muchas veces están asociados a la confrontación entre distintas maneras de enmarcar un problema de parte de la variedad de actores que, directa o indirectamente, están concernidos con ella.

La imposición *top-down* resulta en una casi espontánea emergencia de "identidades de resistencia". Sin embargo, una subsecuente introducción de políticas interactivas entre los diversos actores suele transformar esas identidades de resistencia en "identidades con el proyecto". Ello porque, en general, el lenguaje moldea la realidad y permite que los actores, a pesar de portar intereses diversos y conflictivos, puedan construir significados compartidos alrededor de un problema, percibir su interdependencia y estar dispuestos a cooperar para su solución.

Lo anterior muestra la importancia de lograr una perspectiva más integrada y colaborativa en los procesos de definición de las políticas públicas. Pero cuando las políticas ya han sido formuladas, coloca estas demandas en la propia implantación de las políticas. La noción de gobernanza expresa, para muchos estudiosos, el tipo de asunto que es interpelado por las demandas de colaboración tanto en formación como implementación de las políticas.

La literatura acerca de la gobernanza (Kooiman, 1993; Aguilar, 2006; Mayntz, 2001; Wamsley y Wolf, 1996) llama la atención acerca de que la era de la información y la globalización exigen un nuevo estilo de gobierno que tome en cuenta la necesidad del aprendizaje constante y las interdependencias entre los actores públicos y entre éstos y los privados, dadas las altas dosis de complejidad, incertidum-

bres técnicas y políticas, y dispersión de los conocimientos y del poder que caracterizan el contexto actual de la gestión pública. El acento se pone, así, en un estilo abierto y colaborativo de gobierno que tiene como desafío la inclusión de muchos actores, a su vez, con diferencias significativas de poder y de conocimientos, en contraste con los arreglos colaborativos del pasado que tendían a circunscribirse a pequeños grupos de iguales.

En este sentido, la noción de gobernanza ilumina acerca de los límites del gobierno a través de un solo actor. El acento está en la producción de cambios en las prácticas y principios sociales (Innes y Booher, 2003). Estos cambios incluyen compartir significados y propósitos, incrementar el capital social e intelectual, el desarrollo de redes en las cuales la información y la retroalimentación puedan fluir y, en general, la generación de nuevas relaciones entre actores que originalmente están en conflicto. Así, se comienza a reconocer que la calidad de las interacciones que genera un determinado arreglo institucional es tan importante como el aumento de la eficiencia en cuanto a valores por maximizar.

Los estudios sobre las "redes de políticas" (*Policy Networks*) se enmarcan en los enfoques de gobernanza; se entiende por tales el conjunto de relaciones relativamente estables que, a partir de la percepción de interdependencia, se crea entre actores, públicos y privados, para intercambiar recursos alrededor del proceso de formación de una política pública, más allá de los vínculos establecidos por la institucionalidad formal (Agranoff, 2007; Cunill, 2010; Rhodes, 1997). Ahora bien, en el caso de las políticas *con enfoque* de derechos, el acento en la búsqueda de soluciones integrales que comprometen a una gran cantidad de actores gubernamentales diversos, torna la gobernanza en una condición insoslayable para su desarrollo eficaz, asignándole un carácter especial. Para significar este carácter especial, se propone adoptar la noción de gobernanza sistémica.

Ella remite al alineamiento e integración en torno a una visión común de los diversos actores gubernamentales, cualquiera que sea su adscripción, actuando así como un sistema para la efectiva protección de un derecho instituido.

Desde esta perspectiva, existe gobernanza sistémica ya que al menos los actores gubernamentales concernidos directa o indirectamente en el ejercicio de un derecho ciudadano mantienen relaciones orgá-

nicas y sostenidas de cooperación para aportar y producir soluciones integrales a las problemáticas que el derecho interpela.

Se asume que al menos tres dimensiones requieren ser atendidas a fin de lograr que la gobernanza sistémica se constituya en un atributo de la institucionalidad pública. Éstas son las siguientes:

- Dimensión instrumental
- Dimensión espacial
- Dimensión valórica

El argumento es que las relaciones se construyen —o se obstaculizan— a través de estas tres dimensiones, las cuales a la vez interactúan entre sí, modelándose unas a las otras. Ellas, por lo tanto, definen implícitamente una estrategia de gobernanza, vale decir "una acción y un efecto de gobernar", dándole a un conjunto direccionalidad y consistencia en torno a ciertos propósitos.

Comencemos por la dimensión espacial; ésta expresa la metáfora de la "reunión". En especial, la literatura que considera que la cooperación basada en la confianza es más eficaz que la basada en la autoridad, remarca la importancia que reviste generar espacios de comunicación recíproca entre los actores que tienen alguna incidencia en la ejecución de una política, la manera de desencadenar procesos de producción de significados compartidos (Lane y Bachmann, 1998) que reenmarquen sus diferencias de intereses y que aumenten la percepción de su interdependencia.

Dichos espacios son especialmente importantes cuando se plantea la necesidad de arreglos intersectoriales para ejecutar políticas públicas sobre problemas sociales multidimensionales. De hecho, el tipo de políticas públicas que supone soluciones integrales estaría exigiendo el desarrollo de arreglos institucionales de diálogo sostenido, que devengan en visiones compartidas y en la articulación de los recursos y saberes entre sectores y niveles gubernamentales; por tanto, no bastaría el mero perfeccionamiento de la coordinación entre ellos (Repetto, 2009a y 2009b; Engel, 2005; Cunill, 2005; Prates, 1998).

La segunda dimensión alude a la potencialidad de los instrumentos de gestión para la articulación entre los actores. El punto es que los espacios de comunicación recíproca no pueden producir integración,

si es que los instrumentos de gestión no son integradores. El contraejemplo más claro es la ineficacia que tienen, en general, los espacios de coordinación interinstitucional que operan sobre procesos de planificación y presupuestación unilaterales.

Lo anterior revela la importancia de asumir los propios procesos de planificación, presupuestación y evaluación como posibles mecanismos integradores entre los diversos actores implicados en la ejecución de una política. Esto, teniendo en cuenta que la institucionalización de mecanismos de influencia mutua en los procesos de decisión sobre objetivos, metas y resultados (y sus financiamientos), puede balancear las diferencias reales o percibidas de poder, diferencias que constituyen uno de los principales obstáculos al trabajo intra e intersectorial.

En este sentido, la contractualización de las relaciones de responsabilidad entre los distintos actores puede convertirse en un mecanismo integrador, sobre todo si (a diferencia de lo que ocurre en las relaciones de suprasubordinación) deviene en derechos y obligaciones recíprocas. Pero es evidente que no tiene los mismos efectos sobre la integración de los actores el hecho de que se trate de compromisos negociados o de compromisos impuestos. También, es importante considerar que los compromisos de desempeño pueden inducir la formación de distintos tipos de redes, desde comunidades de política hasta redes utilitarias y coyunturales forzadas para lograr el cumplimiento de los compromisos, cuestión que puede surgir cuando éstos se asocian a incentivos financieros que llegan a constituirse fines en sí mismos. Por ello, tampoco es indiferente para la producción de gobernanza el tipo de incentivo que se asocie al cumplimiento de los resultados logrados, así como la naturaleza de los sistemas de información acerca de ellos. Como es obvio, si tales sistemas no disponen de canales horizontales (además de verticales), la evaluación de los resultados no ofrece oportunidades para el aprendizaje mutuo.

La existencia de instrumentos integradores reviste una especial importancia en la actualidad, dada la preeminencia que ha adquirido la separación de funciones de financiamiento, compra y provisión de los servicios públicos bajo el alero de las reformas promovidas en los últimos años.

Por otra parte, el hecho de que la ejecución de las políticas públicas con enfoque de derechos recae en ministerios sociales someti-

dos a las reglas de juego que imponen los ministerios de hacienda, no sólo en sus asuntos presupuestarios sino también en sus estándares globales de desempeño (dada la preeminencia que éstos han adquirido como autoridades "modernizadoras"), hace que la gobernanza sistémica trascienda las fronteras de la institucionalidad social. El asunto es que en muchos países los instrumentos que articulan las relaciones de responsabilidad entre los distintos actores encargados de la ejecución de una política pública con enfoque de derechos, como de las propias metas de desempeño, en realidad son exógenos a la institucionalidad social.

Esta segunda dimensión llama la atención acerca de la manera como son definidos los compromisos de desempeño, las condiciones de su cumplimiento, de su evaluación y, en general, los diversos instrumentos de gestión, pueden tener distintos efectos sobre la capacidad de generar gobernanza sistémica. Advierte además, que todas esas cuestiones no se resuelven sólo y ni siquiera significativamente en el interior de la institucionalidad social, obligándonos a tener una mirada más global para capturar cómo es condicionada tal capacidad.

La tercera dimensión que puede afectar la gobernanza sistémica es la valórica. Hay aquí al menos dos asuntos que se desea destacar. Uno se refiere específicamente al tipo de valores que se intenta maximizar a través de los instrumentos de gestión. Como se sabe, cuando el acento se pone sólo en la búsqueda de eficiencia y los resultados son juzgados con base en ella, se pueden crear incentivos perversos hacia la equidad y hacia la cooperación mutua. Por otra parte, a veces las metas (y sus indicadores de cumplimiento) se alinean, pero crean incentivos para la competencia destructiva, es decir, no se integran. El carácter de las metas es clave para generar gobernanza sistémica. Es evidente, al respecto, que el problema no estriba sólo en inhibir los incentivos que contradicen los principios de una política pública con enfoque de derechos, sino en lograr que existan metas orientadas expresamente a la generación de gobernanza.

El otro asunto son los valores que portan los directivos públicos. Existe, como se advertía, una interdependencia entre las instituciones (los incentivos institucionales) y los valores. El asunto es que estos últimos también pueden modelar las instituciones.

Si los encargados de implementar una política pública con enfoque de derechos no se han apropiado de esta perspectiva, es pro-

bable que tampoco le concedan valor a la interdependencia, a la diversidad, a lo público y, subsecuentemente, a la equidad, y que por lo tanto no puedan llegar a conformar una comunidad de prácticas.

Atendiendo estas tres dimensiones, se sugiere que la existencia de gobernanza sistémica requiere la construcción de incentivos institucionales para una gestión integrada y deliberativa en el interior del respectivo sector gubernamental, y entre éste y el resto de los sectores gubernamentales que tienen injerencia en los resultados de una política pública con enfoque de derechos (incluidos, naturalmente, los financieros).

Una gestión integrada remite a visiones compartidas sobre un problema que requiere el concurso de varios actores localizados en distintos sectores. Se traduce en "ponerse de acuerdo para trabajar juntos" y así, llegar a soluciones integrales. Resulta, además, un uso productivo de la diversidad entre sectores a partir de compartir los recursos (entre otros, de conocimientos) que son propios de cada sector. Lograr una gestión integrada supone, pues, algo más que una buena coordinación entre distintos actores.

Una gestión deliberativa, aun cuando es una condición para lograr una gestión integrada, constituye en sí misma un compromiso con la democracia y especialmente con el respeto a la diversidad social. Esto porque el compromiso con la deliberación se basa en el reconocimiento de que hay diferentes posiciones de valor que afectan la formación y la implantación de las políticas, que necesitan ser resueltas a través del diálogo en vez del poder. La nota más importante de la deliberación genuina es que los participantes encuentren razones que pueden aceptar en sus acciones colectivas y no necesariamente las que ellos respaldarían incondicionalmente o las que promoverían en forma óptima sus intereses individuales (Fung y Wright, 2003). La deliberación puede propiciar la comprensión mutua para lidiar con la complejidad de los problemas y la diversidad de actores. Puede, además, conducir a decisiones más imparciales y más racionales (Elster, 2001), y a decisiones más justas y legítimas (Fung y Wright, 2003).

En suma, el supuesto asumido es que si existen incentivos institucionales para una gestión integrada y deliberativa, puede haber gobernanza sistémica. Sus expresiones prácticas son, al menos, las siguientes:

1) Espacios institucionalizados de comunicación recíproca (deliberación) entre los actores a efecto de garantizar la integralidad.
2) Instrumentos y procesos de gestión en red, que apunten a un manejo integral de la política pública con enfoque de derechos tanto intra como intersectoriales. En particular, los referidos a procesos de programación, presupuestación, evaluación y control.
3) Criterios de valor acordes con los procesos de presupuestación, programación y evaluación en red, y en general con la producción de gobernanza.
4) Valores en los directivos públicos consistentes con la actuación integrada (diversidad-interdependencia-colaboración-deliberación, entre otros).

Un nuevo espacio público

Los principios de exigibilidad, integralidad y participación social de las políticas con enfoque de derechos remiten a la construcción de un espacio público entre el Estado y la ciudadanía, donde ésta incide en la modelación de las políticas públicas con enfoque de derechos.

Existen distintas fuentes teóricas que iluminan la noción de espacio público. Los autores que se adscriben a la vertiente de la "teoría del discurso" referida a la administración pública (Dryzek, 1990; Fox y Miller, 1996; Hansen, 1998) desarrollan la noción de "esferas públicas autónomas", donde discursos razonados, originados en la sociedad, inciden en la formación de las políticas. En este sentido, el espacio público se traduce en la creación de estructuras —redes de políticas y de políticas públicas— institucional y jerárquicamente trascendentes de la administración pública en las que fluye la razón práctica.

La literatura referente a la democracia deliberativa (Habermas, 1986, 1990 y 1999; Warren, 1999), y en especial los "enfoques *neopúblicos*" sobre la administración pública se ocupan, además del desarrollo de la esfera pública, en el interior de aquélla, iluminando la relevancia de la creación de interfaces entre sociedad y Estado (Fung, 2003; Fung y Wright, 2003; Font, 2001; Sorensen, 2000; Walters

et al., 2000; Weeks, 2000; Barnes, 1999; Santos y Avritzer, 2004; Ranson y Stewart, 1994; Cunill, 1997, 2000 y 2004; Prior *et al*., 1995, citados por Cunill, 2010).

Adoptando como fin el contrabalancear los desequilibrios en la distribución del poder, el foco (el punto) en todos estos enfoques está en el desarrollo de arreglos institucionales que se traduzcan en participación ciudadana deliberativa y autónoma, particularmente de quienes no tienen voz, sobre las instancias y procesos de formación, control y evaluación de las políticas y decisiones públicas, para producir decisiones y resultados más justos, equitativos y racionales.

Según las diversas aproximaciones, la participación ciudadana así planteada se traduciría en mayor democracia y eficiencia en los servicios públicos, y por lo mismo, en mayor probabilidad de que ellos efectivamente permitan el despliegue del enfoque de los derechos sociales consagrados por políticas públicas con enfoque de derechos. De esta manera se podría desarrollar una relación virtuosa entre derechos sociales y derechos políticos de la ciudadanía (Canto, 2005; Cornwall y Gaventa, 2000, citados por Cunill, 2010).

Considerando todos estos desarrollos teóricos puede afirmarse que el estado del arte sobre los posibles aportes de la participación ciudadana a la democratización de la administración pública ha alcanzado un grado de maduración tal que permite derivar, en principio, las herramientas analíticas para determinar la orientación que requieren adoptar los arreglos institucionales que involucren a la ciudadanía en la formación y evaluación de las políticas con enfoque de derechos. Los acentos en el contenido político y deliberativo de la participación ciudadana, su inclusividad y su autonomía, así como los requisitos que debieran cumplir los arreglos institucionales para asegurar su despliegue conforman, en este sentido, un arsenal teórico-metodológico pertinente al fortalecimiento de la esfera pública desde la sociedad.

Por otra parte, existen desarrollos que sugieren que la institucionalidad pública es también dependiente de la medida en que los valores de la solidaridad, conciencia cívica y dedicación humana se asienten en la producción de los servicios sociales. Esto, no sólo porque a través de ellos los servicios tienen más probabilidades de maximizar su eficiencia (en un sentido amplio) y su equidad, sino porque la intención expresa de su fortalecimiento puede contribuir a reforzar

la dimensión de deberes de la ciudadanía y, específicamente, a desarrollar capacidades y organizaciones sociales.

Adoptando esta última perspectiva, los "enfoques *neopúblicos*", que introducen la noción de "lo público no estatal", ofrecen además referentes para evaluar el aporte de la coproducción público-privada a la democratización de la administración pública (Bresser Pereira y Cunill, 1998). Aquí el acento es colocado en los arreglos que pueden contribuir a desarrollar una institucionalidad pública sustentada en el empoderamiento social y el sentido de comunidad que pueda trascender los límites del Estado. Su foco es, específicamente, la ampliación de la esfera pública que tiene como referente la construcción de ciudadanía en su dimensión de deberes.

Desde este punto de vista, la existencia de un nuevo espacio público se expresa en lo siguiente:

a) Arreglos institucionalizados de participación deliberativa sobre las decisiones públicas y sus resultados que se traduzcan en incidencia y exigibilidad sobre los derechos instituidos.
b) Gestión de la información y comunicación con la ciudadanía para asegurar exigibilidad e incidencia.
c) Arreglos de coproducción público-privada que creen sentido de comunidad y responsabilidad social.
d) Valores de los directivos públicos consistentes con la construcción de ciudadanía (compromiso social-corresponsabilidad-regulación social-deliberación, etcétera).

Los marcos institucionales y políticos que entraña la perspectiva de derechos humanos son así instrumentos que pueden ser efectivos para atenuar e incluso revertir la desigualdad real, y que también han sometido a un cuestionamiento profundo a las instituciones sociales y públicas. La positivación del derecho de los derechos humanos ha logrado que existan espacios institucionales que permiten a diferentes sujetos sociales constituirse en sujetos de derecho, lo que a su vez ha dado instrumentos para su exigibilidad y su consecuente vigencia (Güendel, s/f).

No existe una fórmula mágica o un único camino para la inclusión del enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas. Resulta claro que éstas deben responder a contextos específicos e

idealmente ser multiestratégicas y multimetódicas. En este sentido, las políticas públicas deben propender por soluciones a los problemas públicos que a su vez garanticen la realización de los derechos humanos.

En México como en otros países de América Latina, la alternativa inicial para emprender esta tarea ha sido la puesta en marcha de Programas Nacionales de Derechos Humanos. Hasta el momento ha habido cuatro de este tipo, correspondientes al mismo número de administraciones federales, los cuales podemos ubicar como un indicador del lento tránsito a la transversalización del enfoque de derechos humanos en las diversas políticas sectoriales, y como un campo de tareas pendientes, en términos técnicos pero también políticos a la luz de los resultados endebles que han arrojado, pues los problemas que les han dado origen, más que resolverse, se han agudizado con los años.

Programas de derechos humanos en México

A principios de la década de los noventa, los derechos humanos en México evidenciaban un serio rezago en términos de pobreza, discriminación, conflictos armados, violencia, impunidad, déficit democrático y debilidad de las instituciones, que fue claramente cuestionado con el levantamiento zapatista en 1994, y al cual se fueron sumando situaciones perturbadoras como Acteal, Atenco, y el conflicto poselectoral encabezado por la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), desembocando, 20 años después, en una acentuada militarización como rasgo característico de los gobiernos de la alternancia, que arrojó un saldo de 30 mil desaparecidos y 90 mil muertos en el último de estos sexenios. A lo anterior vino a sumarse el caso de Ayotzinapa, ya con el retorno del Partido Revolucionario Institucional nuevamente en el gobierno federal.

Primer Programa Nacional de Derechos Humanos, 1998-2000

En un contexto de fuerte presión aparece como respuesta política la presentación, en 1998, por parte del presidente Ernesto Zedillo,

del Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos. Dicho programa, de acuerdo con el informe oficial, articulaba "recursos y esfuerzos interinstitucionales y promovía la participación de la sociedad civil y de las organizaciones sociales". Su propósito, se dijo, era "consolidar una cultura de respeto de los derechos humanos, mediante el fortalecimiento de los mecanismos institucionales y la erradicación de la impunidad" (Presidencia, 2000).

El programa constó de ocho objetivos: *i*) fortalecer una cultura de respeto a los derechos humanos; *ii*) consolidar mecanismos institucionales de protección de los derechos humanos; *iii*) continuar las acciones para erradicar la impunidad en los casos de violaciones comprobadas a los derechos humanos; *iv*) diseñar los mecanismos que permitan identificar los avances y obstáculos, de manera periódica y sistemática, de las políticas de respeto a los derechos humanos; *v*) incrementar la difusión entre la opinión pública de los mecanismos de protección y promoción de los derechos humanos; *vi*) coadyuvar en el cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia; *vii*) fortalecer la autonomía del sistema no jurisdiccional, y *viii*) promover la colaboración entre el sector público y la sociedad civil, a través de los mecanismos institucionales y legales existentes para fortalecer la protección de los derechos humanos.

Preveía, entonces, que las acciones las coordinara la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), y además se evaluaría periódicamente por un "comité técnico de seguimiento", integrado por las dependencias gubernamentales, los organismos públicos de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad y, si lo estimaban conveniente, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, y los partidos políticos. Hizo un llamado a los poderes Legislativo y Judicial para que establecieran acciones similares dentro de sus ámbitos de competencia para lograr objetivos similares y que se complementaran recíprocamente. Se incorpora, en el discurso, la invitación a la sociedad a participar.

Dentro de sus líneas de acción contempló: *a*) *Fortalecimiento*. Seminarios y cursos de capacitación para servidores públicos; robustecer los programas educativos en materia de derechos humanos; *b*) *Promoción*. Campañas de difusión, particularmente en los medios masivos de comunicación; establecimiento de mecanismos de promoción y divulgación de los derechos humanos, en los que participaran de

manera corresponsable diversos sectores de la sociedad civil; *c) Protección*. Reforzar los mecanismos de procuración de justicia para casos de violaciones de derechos humanos; fortalecer y mantener bajo evaluación las acciones de protección de grupos en situación de vulnerabilidad; coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones de los tratados de los que México es parte; impulsar iniciativas para mejorar la normatividad relativa a derechos humanos. Además de esto, estableció una serie de acciones a corto plazo y medidas y acciones específicas de las dependencias del Ejecutivo federal en favor de los derechos humanos.

No obstante, en el primer informe —y único— se asentó un largo listado de acciones que formaron parte del programa: realización de pláticas, foros y talleres, la publicación de libros y guías procedimentales, que carecen de metas e indicadores como de evaluación o referencia alguna a los impactos, e incluso, como resultado de los mismos.[2] Algunos miembros de organizaciones civiles aseveraron que su elaboración no se dio a través de un proceso participativo. Las organizaciones no fueron informadas ni consultadas sobre este programa, catalogado como efímero y sin mayor trascendencia. Los organismos de derechos humanos, nacionales e internacionales, cuestionaron la

[2] Dentro de las acciones están las siguientes. *Fortalecimiento*: seminarios y cursos de capacitación para servidores públicos; robustecer los programas educativos en materia de derechos humanos. *Promoción*: campañas de difusión, particularmente a través de los medios masivos de comunicación; establecer mecanismos de promoción y divulgación de los derechos humanos en los que participen de manera corresponsable diversos sectores de la sociedad civil: agrupaciones de médicos, profesores, empresarios, abogados, estudiantes y mujeres, entre otros. *Protección*: reforzar los mecanismos de procuración de justicia para casos de violaciones a derechos humanos fortalecer y mantener bajo evaluación las acciones de protección de los derechos humanos de los niños, las mujeres, los indígenas, las personas con discapacidad, las de tercera edad, los trabajadores migrantes y otros grupos vulnerables; impulsar iniciativas para mejorar la normatividad atinente a los derechos humanos; coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados de los que México es parte y de los mecanismos temáticos en que participamos. En términos de acciones a corto plazo, se establecía una Campaña Nacional Contra la Violencia, la Tortura y la Impunidad; la producción y difusión masiva de material audiovisual sobre la protección de los derechos humanos; informes periódicos; y diagnóstico y estadísticas.

legitimidad y la eficacia del mismo, debido a que no se basó en un diagnóstico de la situación de derechos humanos, sólo retomó aspectos de derechos civiles y políticos, sin considerar los factores económicos, sociales y culturales, y fue destinado, de manera muy general, a la "capacitación y educación en derechos humanos"; tampoco fue sujeto a debate con las organizaciones especializadas en el tema. Las organizaciones consideraron que tuvo un impacto nulo en la modificación de prácticas violatorias y no fue socializado (Centro Prodh, 1999).

En aquel momento la Red de Todos los Derechos para Todas y Todos (Red TDT), manifestó que a través del Programa de 1998 no se planteó resolver las problemáticas pendientes, ni atacar las condiciones estructurales que permiten la violación sistemática de los derechos humanos. Por lo anterior, frente a los límites de dicho programa se consideró necesario establecer una auténtica estrategia de política pública en materia de derechos humanos. "[…] la administración de Zedillo hereda al siguiente gobierno la tarea relativa a la implementación de la Cooperación Técnica, acuerdo negociado con Naciones Unidas" (Centro Prodh, 2005).

Más tarde, el gobierno foxista y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) coincidieron en que el programa zedillista tuvo muchas fallas y limitaciones. Debido a ello no fue considerado como referencia durante las actividades de la segunda fase del Acuerdo de Cooperación Técnica, del cual se hablará más adelante (OACNUDH, 2002).

Lo mismo sucedió con la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de Derechos Humanos, ya que a pesar de que se instaló en octubre de 1997, fue hasta dos años después, el 25 de octubre de 1999, una vez concertada y programada la visita de la Alta Comisionada, que las organizaciones civiles[3] pudieron dialogar con dicha comisión, fundamentalmente a raíz de los primeros ataques en contra de la defensora de derechos humanos, Digna Ochoa y Plácido (en agosto de ese mismo año), y en el contexto de una serie de agresiones a defen-

[3] Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, la Red Todos los Derechos para Todas y Todos, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción, el Centro Fray Francisco de Vitoria, la Academia Mexicana de Derechos Hu-

sores de derechos humanos en el país. La segunda reunión fue el 8 de noviembre, cuya agenda giró en torno a los ataques a defensores, la política migratoria mexicana, seguridad pública y la situación en Chiapas (Petrich, 1999).

La Comisión Intersecretarial estaba integrada por el representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (quien entonces la presidía) y los representantes de las secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional y de Marina, y en calidad de invitados permanentes, un representante de la Procuraduría General de la República y uno de la CNDH.

Dentro de sus funciones estaba coordinar acciones de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) para proveer el cumplimiento de los compromisos internacionales contraídos por México en materia de derechos humanos; recomendar políticas y medidas relativas a la vigencia en el país de las convenciones internacionales en materia de derechos humanos; recibir y ordenar la documentación que proporcionen las dependencias y entidades de la APF, y efectuar su análisis con base en los requerimientos y actuaciones de los organismos internacionales competentes en esta materia; proponer a la SRE las respuestas a las solicitudes de información hechas al gobierno de México por organismos internacionales en materia de derechos humanos, o por organizaciones no gubernamentales de derechos humanos de carácter internacional en relación con presuntas violaciones a esos derechos en el territorio nacional; apoyar a la SRE en la preparación de informes del gobierno de México para organismos internacionales establecidos por las convenciones sobre derechos humanos de los que México sea parte; solicitar, por conducto de la Secretaría de Gobernación (SG), la información sobre las presuntas irregularidades o violaciones de derechos humanos imputables a autoridades estatales o municipales, cuando sea necesario para cumplir las funciones señaladas en las fracciones anteriores, y atender los demás asuntos que conforme a su objetivo le encomiende el presidente de la República, sin demérito de las atribuciones de otras autoridades competentes, principalmente de la propia CNDH.

---

manos, Sin Fronteras, Acción Cristiana para la Abolición de la Tortura, el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana y la oficina del Arzobispado de México.

Cabe resaltar que, al mismo tiempo, en este periodo se realiza una de las reformas más importantes en materia electoral (1996), la cual se expresa en los resultados diferenciados y más proclives a la oposición en 1997 y 2000; éstos evidenciaron una lucha por la alternancia en la competencia política, además de cerrar una etapa histórica en el país.

A partir de estas reformas, la oposición parlamentaria fue creciendo hasta obtener cerca de la mitad (48%) de los escaños en la diputación federal en 1988, y algo más de una cuarta parte (26%) de los escaños en el Senado, en 1994. Finalmente, la pluralidad sustituye al monolitismo en el Congreso cuando la oposición logra, en conjunto, ganar más de 50% de los asientos en la Cámara de Diputados a partir de 1997, y en la Cámara de Senadores a partir de 2000 (Bizberg, 2010). Estas reformas al sistema político también fueron la base de las principales transformaciones en materia política en el año 2000, ya que permitieron el advenimiento del Partido Acción Nacional (PAN) al poder con sus respectivas consecuencias.

Segundo Programa Nacional de Derechos Humanos, 2000-2006

Uno de los principales avances del gobierno de Vicente Fox en el objetivo —trazado desde la campaña presidencial— de transformar la imagen en materia de derechos humanos del país a escala internacional fue firmar el Acuerdo de Cooperación Técnica para la promoción y defensa de los derechos humanos con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas (OACNUDH). Este acuerdo ya había sido negociado, con resistencia por parte del gobierno de Ernesto Zedillo. Desde el principio esta negociación estuvo marcada por el hermetismo, finalmente, y por lo poco que salió a la luz pública, se supo que el acuerdo no se logró debido a la negativa del gobierno zedillista para aceptar a una misión evaluadora (Velasco, 2004).

Pese a esto, el producto de esta negociación fue lo que denominaron en su momento el "Memorándum de Intención para el Desarrollo y Aplicación de Programas de Cooperación Técnica en el Campo

de los Derechos Humanos",[4] firmado en el último año de gobierno de Zedillo, en donde se comprometían, tanto el gobierno federal como la Oficina del Alto Comisionado, a llevar a cabo las actividades de cooperación técnica para la promoción y defensa de los derechos humanos en México (Velasco, 2004).

Posteriormente, en el lapso de "entrega" del gobierno de Ernesto Zedillo a Vicente Fox, se reactiva el vínculo con la OACNUDH, donde Mariclaire Acosta funge de intermediaria, por sus pasadas relaciones con esta oficina.

Al ser la firma de este acuerdo un interés compartido, la negociación de la primera fase, al igual que durante el gobierno zedillista, se desarrolla a puertas cerradas; el hermetismo fue una de las condiciones que había impuesto el gobierno mexicano a la Oficina del Alto Comisionado para asegurar su firma. Bajo estas determinantes el acuerdo fue negociado aceleradamente.

El primer acto de gobierno de Vicente Fox fue la firma de la primera fase del Acuerdo de Cooperación Técnica entre el gobierno mexicano y la OACNUDH. El acuerdo se estructuró a partir de cuatro componentes: *1*) la organización de un curso de entrenamiento médico para examinar la tortura; *2*) la preparación de un entrenamiento sobre investigación forense de la tortura; *3*) la formulación de un proyecto para fortalecer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), y *4*) la realización de un seminario sobre mecanismos de protección de los derechos humanos destinado a organizaciones no gubernamentales especializadas en el tema indígena.

Mediante este acuerdo se crea una instancia civil que, "además de servir como enlace con los otros sectores de la sociedad civil mexicana" (OACNUDH, 2000), fungiría como asesora y/o consultora de la Oficina del Alto Comisionado, denominado Comité Enlace, conformado por las organizaciones civiles de derechos humanos,[5] las

[4] El memorándum contenía tres puntos que manifestaban la "intención de hacer uso de los servicios de asesoría y cooperación técnica", ofrecidos por la OACNUDH, que el "contenido y las modalidades de los programas se basarían en un Programa Nacional de los Derechos Humanos y en las prioridades expresadas por el gobierno de México"; que el "Gobierno de México y la Oficina de la Alta Comisionada acordarán el Programa de Cooperación".

[5] Academia Mexicana de Derechos Humanos, Acción de Cristianos por la Abolición de la Tortura, Amnistía Internacional, Centro de Derechos Huma-

cuales fueron representativas en la defensa de derechos humanos en el país durante el régimen priísta, habían concentrado parte de su trabajo en el cabildeo e interlocución con instancias internacionales de derechos humanos.

El viraje hecho por este tipo de organizaciones en sus actividades tradicionales, las cuales se basan en la confrontación política con gobiernos federales autoritarios que negaban sistemáticamente el acceso al sistema de protección y promoción de los derechos humanos, generaron un ambiente de incertidumbre en torno a los efectos reales de su vinculación institucional tanto en la situación de los derechos en el país como de la misma dinámica interna y de vinculación con otras organizaciones. Fue necesario que modificaran sus principales estrategias, en algo más de dos décadas, con los gobiernos priístas, que se centraban en denuncias públicas y subsecuentes demandas en los sistemas de justicia nacional e internacional a las violaciones y omisiones en materia de derechos humanos en los diferentes sexenios por parte de distintos agentes estatales, e incursionar en el ámbito de las políticas públicas y las acciones de gobierno.

Así pues, al inicio de la administración foxista, con la nueva coyuntura política caracterizada por la transición, la relación de las principales organizaciones de defensa y promoción de derechos humanos se encaminó a la negociación dialogada y a la búsqueda de consensos en un escenario institucional donde confluían gobierno federal y OACNUDH. Sin embargo, algunas organizaciones no confiaron demasiado en la efervescencia de la "transición democrática", por una razón central, el lugar que ocupaba el PAN en la arena político-ideológica en México. El PAN representaba las reivindicaciones de la derecha mexicana, cuestión profundamente divergente al constructo político e ideológico de la gran mayoría de organizaciones de derechos humanos, el cual se encontraba ubicado en la izquierda.

---

nos Fray Bartolomé de las Casas, Centro Fray Francisco de Vitoria, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de los Derechos Humanos, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Franciscans International-México, la Liga Mexicana por los Derechos Humanos, el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana y la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todas y Todos".

Paralelamente, con la firma del acuerdo se crea una figura que representaba la máxima instancia decisoria, denominada Comité de Seguimiento del Acuerdo, la cual estaba conformada por representantes de la Oficina del Alto Comisionado (Antonio Cisneros), de la SRE (Mariclaire Acosta, Alicia Elena Pérez Duarte, Alberto Székely, Guadalupe González), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Clemencia Muñoz y Perla Pineda), y la Coordinadora Nacional del proyecto (Begoña Antón). Al poco tiempo, a éste (Comité de Seguimiento del Acuerdo) se vinculó un representante del Comité de Enlace, con voz pero sin voto, cuestión que para Centro Prodh (2005) fue un logro de las organizaciones, ya que les permitió estar presentes en el proceso de toma de decisión teniendo la posibilidad de intervenir mediante el uso de la palabra y, por consiguiente, influir en cada una de las mismas.

La primera fase del acuerdo se concentra en diversos procesos de capacitación; en la segunda, se somete a consideración del Senado de la República la aprobación de un acuerdo de sede para el establecimiento de una representación de la OACNUDH en México, el cual fue aprobado y su decreto se publica en el *Diario Oficial de la Federación* (*DOF*), el 21 de febrero de 2003.

Los principales conflictos de coordinación para llevar a cabo alguno de los compromisos suscritos en el acuerdo se dieron entre actores nacionales que conformaban el comité. El Comité de Enlace y la CNDH entraron en una confrontación en donde la primera acusaba a la segunda de haberse opuesto a la participación del comité en el componente orientado al fortalecimiento de la comisión. Estas organizaciones denunciaron que ni en el diagnóstico de derechos humanos realizado en los primeros años de aplicación del acuerdo, ni en el fortalecimiento fueron vinculadas por una clara injerencia de la comisión. Este conflicto, según Velasco (2004), hizo que "[…] la relación y la comunicación entre la CNDH con el gobierno federal y con las ONG se fue desgastando, dinámica que se complicó por una tensa comunicación epistolar".

En cuanto a la CNDH, se identifica el principal elemento de debate desde la misma firma del acuerdo, pues afirmaba que la comisión y no la SRE debía ser el interlocutor de la Oficina del Alto Comisionado. Cuestión que niega la secretaría debido a que este acuerdo fue el resultado de una negociación del Estado mexicano con un or-

ganismo internacional, lo cual transformaba el asunto en un resorte exclusivo de la SRE. Por su parte, la CNDH afirmaba que ella debería realizar ese trabajo, ya que en su momento se encontraba desarrollando un trabajo con la Agencia Suiza de Estadística para la construcción de indicadores en derechos humanos.

En abril de 2002 se firmó el Acuerdo Marco de Cooperación y la segunda fase del acuerdo firmado en 2000.[6] Aquí se vincula una representación de la Alta Comisionada con sede en México —encabezada por el sueco Anders Kompass— y la preparación de un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en el país, así como la elaboración del segundo Programa Nacional de Derechos Humanos.

Ya para el año 2008, el gobierno mexicano y la OACNUDH en México renovaron el mandato de la Oficina del Alto Comisionado mediante un acuerdo que define los objetivos, las funciones y las actividades de dicha instancia en nuestro país.

La intervención de la OACNUDH en México se convierte, desde el año 2000, en un punto estratégico y una decisión significativa del gobierno mexicano para conseguir amplios niveles de legitimidad, basados en el proceso democrático de defensa y promoción de los derechos humanos, sin pretender reemplazar los trabajos de los actores nacionales. "Así ha contribuido al desarrollo de capacidades institucionales, con especial referencia a los estándares internacionales en la materia, y en algunas ocasiones su carácter neutral y como actor externo coadyuva a la generación de confianza entre los distintos actores" (Álvarez y González, 2011).

En la línea de la creación de estructuras relacionadas con los derechos humanos, en el gobierno de Vicente Fox aparece —aunque fuera coyunturalmente— la Subsecretaría de Derechos Humanos y Democracia dentro de la SRE, que luego desaparecería. Se abre un espacio de participación y voz para las organizaciones; crea unidades encargadas de la promoción y protección de los derechos humanos en cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo federal; dentro de la Secretaría de Gobernación se crea una Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos y su correspondiente

[6] El proyecto se ubica en el sector del desarrollo social y derechos humanos, y contó con un presupuesto de 177 225 dólares, para el periodo 2002-2003 (Velasco, 2004).

Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos. En marzo de 2003 se instala la nueva Comisión Intersecretarial, denominada Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMDH), que involucra a más secretarías con el argumento de que era necesario que las posiciones de política exterior en materia de derechos humanos se reflejaran de manera más adecuada en el interior del país.[7]

Durante este sexenio se realizaron más de 15 visitas de distintos mecanismos internacionales, cuyos informes y recomendaciones, según el propio gobierno, fueron "utilizadas para la formulación de una política integral en materia de derechos humanos acorde a los estándares internacionales"[8] y se aprobaron varios instrumentos internacionales.[9]

[7] Esta CPGMDH se creó: "Con objeto de formular una política integral y nacional del Gobierno Federal en materia de derechos humanos, la nueva Comisión Intersecretarial buscó incluir a más dependencias del ejecutivo federal que desarrollen actividades estrechamente vinculadas a los derechos humanos. La Comisión Intersecretarial de Política Gubernamental se encarga de la coordinación de las acciones de las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal, con el fin de dar uniformidad a los actos de Gobierno, tanto a nivel nacional como internacional. Institucionalizó el proceso de participación de la sociedad civil en la política gubernamental en materia de derechos humanos" (SRE, 2011:párrs. 86-71).

[8] *Ibid.*, párr. 96.

[9] Tales como la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la aceptación de la competencia de los comités establecidos en virtud de los tratados para aceptar comunicaciones de particulares; entraron en vigor la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad; la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas; el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía; Protocolo de Firma Facultativa sobre la jurisdicción obligatoria para la solución de controversias de la Convención de Viena sobre relaciones consulares. Asimismo, reconoció la competencia del Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, para conocer quejas individuales e interestatales.

Como se observa, el gobierno foxista incorpora elementos fundamentales de la agenda que la sociedad civil había construido históricamente.

Sin embargo, las acciones cotidianas del ejercicio de gobierno contrastaron con la actitud aparentemente favorable hacia los derechos humanos que mantenía en esa otra vía el gobierno federal. De manera contrastante, a lo largo de su sexenio el Ejecutivo federal realizó acciones violatorias de los derechos humanos. Como ejemplos citemos algunos: nombra a un militar en activo como procurador general de la República, el general Rafael Macedo de la Concha, y a 14 militares como responsables en otras áreas de la PGR, contraviniendo así las recomendaciones de los órganos de derechos humanos respecto al papel de los militares dentro de las funciones de seguridad pública. Otro ejemplo lo constituye la Ley sobre Derechos y Cultura Indígena propuesta por el Ejecutivo, aprobada por el Senado en mayo de 2001, misma que suprimía el derecho a la autonomía territorial de las comunidades indígenas y el reconocimiento de los pueblos como sujetos del derecho público.

Por otra parte, algunos de los acuerdos con las organizaciones civiles, luego de mesas de diálogo y de trabajo para formular propuestas sobre asuntos de la agenda pública de derechos humanos —tales como la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, o la Reforma Integral de la Legislación en Medios Electrónicos—, no fueron respetados. Estos factores implicaron un cuestionamiento por parte de las organizaciones acerca del carácter y la voluntad de diálogo del gobierno federal en las instancias abiertas para ello (Comité de Enlace, 2004).

Tercer Programa Nacional de Derechos Humanos, 2008-2012

El 1 de diciembre de 2006 llega a la Presidencia de la República Felipe Calderón Hinojosa, en medio de un controvertido proceso electoral en el que su triunfo fue ampliamente cuestionado, sin contraer un compromiso claro de fortalecer la protección de los derechos humanos (AI, 2007); asimismo, y en contraposición, la táctica de legitimación que emprende durante su periodo de gobierno fue la puesta

en marcha de la Estrategia Nacional de Seguridad, cuya intención era declarar una lucha frontal que trastocaría la seguridad de los ciudadanos debido a movimientos internos en las células del crimen organizado con mayor presencia en el país.

Si bien el gobierno entrante estableció su estrategia de prevención del delito e inició su implementación por parte de las agencias de seguridad pública, federales y estatales, omitió la consideración de que el combate al narcotráfico no explicaba por sí solo las relaciones entre la violencia social, el desarrollo del proceso político y la inestabilidad institucional. Cabe destacar que a pesar de que "la paz" fue uno de los temas que ocuparon un lugar central del discurso presidencial de Calderón, su significado no se especificó en ningún documento oficial (Congreso Redipal Virtual, 2012).

Respecto a la garantía de que esta propuesta se trataba de una política de seguridad con pleno respeto a los derechos humanos, queda completamente descartada al darse a conocer las cifras de lo que popularmente se conoció como "la guerra contra el narco". Según datos de OSC, se contabilizaron 80 mil muertos, 250 mil desplazados de manera forzada, 30 mil desaparecidos, 20 mil huérfanos y cinco mil niños asesinados (Langner, 2012).

A causa de la militarización en las tareas de seguridad que corresponderían a las fuerzas locales hubo un incremento exponencial de los abusos de autoridad. La entrada del ejército y la marina en las tareas de combate a la delincuencia organizada trajo consigo el uso excesivo de la fuerza, que a su vez se tradujo en ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, torturas y tratos crueles. Con un saldo negativo, contabilizado entre bajas de civiles y personas desplazadas de sus hogares, la organización internacional Human Rights Watch, en su informe publicado a un año del término del sexenio en 2011, declara que la política de seguridad había fracasado pues no fue capaz de reducir la violencia y además generó un incremento drástico de violaciones a los derechos humanos, los cuales difícilmente serían investigados adecuadamente (Otero, 2011; Turati, 2011).

La comunidad internacional, en referencia a este aspecto, ha destacado que la estrategia de combatir el narcotráfico con el ejército, como si fuera una guerra sólo se traduce en violencia para los ciudadanos y no elimina a la delincuencia organizada; así lo expresaron los participantes en el panel sobre estrategias antidrogas, en el Foro

Económico Mundial sobre América Latina realizado en Lima, Perú, en 2013.

El Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) informó que entre 2007 y 2011 se cometieron 95 632 asesinatos en el país, de los cuales, según cifras calculadas por organizaciones civiles como el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, aproximadamente 80 mil se relacionan con la violencia derivada del conflicto del crimen organizado.

De acuerdo con la CNDH, las denuncias por tortura pasaron de 182 en 2006 a 392 en 2007, y en 2011 fueron 1 669 en contra de la Secretaría de la Defensa Nacional. La Red TDT cita que en 2006 esta dependencia fue señalada como autoridad responsable en 182 quejas presentadas ante la CNDH, mientras que en 2011 la cifra asciende a 1 626.

Por otra parte, según datos de la CNDH, se registró un aumento sostenido en el número de quejas recibidas sobre desapariciones forzadas, las cuales pasaron de cuatro en 2006 a 77 en 2010.

El Programa de Personas Desaparecidas de esta institución registra la presunta desaparición de 346 personas en 2010. En este sentido, el grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias de Naciones Unidas manifiesta que organizaciones civiles reportaban tres mil personas desaparecidas durante el periodo 2006-2010. No obstante, grupos como el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad habían reportado diez mil desapariciones forzadas.

Según el "Informe sobre desaparición forzada de defensores de los derechos humanos en México, 2012", de la Campaña Nacional Contra la Desaparición Forzada, se documentaron 30 desapariciones de defensores, 24 de las cuales, afirma el contingente de organismos civiles, se pueden considerar como desaparición forzada.

La violencia que generó el enfrentamiento entre elementos de seguridad pública y la delincuencia provocó más de 150 mil desplazados durante el sexenio, de acuerdo con datos de la CNDH, así como también alrededor de 20 mil secuestros anuales de migrantes.

En el gobierno de Felipe Calderón hubo un repunte de la violencia contra las mujeres. Según registros de la organización Católicas por el Derecho a Decidir, basados en datos de procuradurías estatales, tan sólo de 2010 a junio de 2012 desaparecieron 3 976 mujeres en el país. De 2006, año en que Felipe Calderón asume la presiden-

cia, a junio de 2012, el Observatorio Nacional de Feminicidios reporta 4 112 asesinatos dolosos de mujeres en 13 estados de la República.

En 2008 fue removido Amérigo Incalcaterra, representante de la OACNUDH en México, quien constantemente fijó la postura de la OACNUDH sobre discriminación, pobreza, migración, indígenas, derechos de mujeres y niños, elecciones y participación del ejército en la lucha contra el narcotráfico, lo que generó molestia en círculos gubernamentales y un intenso cabildeo con la Alta Comisionada, Louise Arbour, para relevarlo (González, 2008).

El discurso oficial del presidente Felipe Calderón en su etapa temprana no consideró la participación de otras autoridades ni de los actores sociales en su lucha contra la criminalidad, la delincuencia y el narcotráfico, en consecuencia, el gobierno aumentó su dependencia respecto de las fuerzas armadas, que significó disminuir las posibilidades de someter su ejercicio al marco jurídico mexicano, en los casos de presuntas violaciones a los derechos humanos, lo cual contradijo *de facto* lo propuesto durante la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, en el apartado Estado de Derecho y Seguridad, del objetivo 12 relativo a "Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa" (Presidencia de la República, 2007).

Por otra parte, y a pesar de que el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación en 2009 contemplaba, en el artículo 59, la obligación de realizar acciones vinculadas con el PNDH, los recursos para lograrlo no se encontraron etiquetados, no se esclareció en dicho documento el origen de los recursos ni la unidad responsable para ejecutar las líneas de acción y las estrategias, lo cual repercutió en que la política interna en materia de derechos humanos no fuera clara; entonces, las asociaciones civiles dependían absolutamente de la voluntad política para que el PNDH brindara los insumos a fin de establecer y avanzar en una agenda colaborativa. Una de las perspectivas hacia el año 2012 fue lograr que el plan, tras la colaboración interinstitucional, lograra una posición central y fuera convertido en el PNDH.

Conjuntamente, dependencias, entidades de la APF y sociedad civil revisaron los insumos generados en los foros regionales de consulta ciudadana, convocada el 26 de octubre de 2007, y se redacta el anteproyecto del PNDH, el cual finalmente se decreta el 29 de agosto de

2008. Cabe señalar que el programa publicado en el *Diario Oficial de la Federación* no tuvo como base el mecanismo de consulta amplia a la sociedad civil, sin embargo, sí planteó concretar en sus líneas estratégicas "el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas y presupuestos de la Administración Pública Federal, bajo el principio de no discriminación". En este proceso, la OACNUDH en México acompaña con asesoría y brinda orientación a los grupos de trabajo, enriqueciendo el contenido del PNDH.

Hacia el último año del gobierno de Felipe Calderón se da la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que modificó todo el apartado dogmático de la Carta Magna, pero esto no significó un diálogo abierto ante los reclamos de la sociedad civil con respecto a la política en materia de seguridad.

De acuerdo con la OACNUDH, lo que el país continuaba necesitando era una amplia revisión de todas sus necesidades, que incluyera un diálogo participativo de los diversos sectores que lo conforman. Por ello se manifestó por la necesidad de una red social que no sólo viera el tema de la seguridad, también de otras carencias de la nación:

> México encara una agenda pendiente en materia de desarrollo y democracia, en particular con los sectores más humildes, por ello, hablar de un proceso de paz no sólo debe atender los reclamos de movimientos sociales de una reestructura de las estrategias de seguridad, también integrar las críticas desde otros sectores, e incluir puntos para la construcción de justicia y desarrollo social. No aprovechar los términos de revisión, reforma o reenfoque en estas políticas, generará un mayor extrañamiento entre la política pública y la demanda social (Presidencia de la República, 2007).

De esta manera, el Programa Nacional de Derechos Humanos se siguió mostrando como un instrumento accesorio y poco acorde a una real política pública de y con enfoque de derechos humanos.

Cuarto Programa Nacional de Derechos Humanos, 2014-2018

El 30 de abril de 2014 se publicó el decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Derechos Humanos. A través de éste "se pre-

tende lograr mayor efectividad en las políticas públicas y su incidencia en el goce y ejercicio de los derechos humanos". Para ello se identificaron áreas problemáticas que por su carácter estratégico suponen una oportunidad para el logro de este objetivo, éstas son:

- La implementación de la reforma constitucional de derechos humanos.
- La prevención de violaciones a los mismos.
- Las acciones de garantía y protección de los derechos.
- La articulación y coordinación entre los actores involucrados en la política de derechos humanos.
- La generación de información correctamente sistematizada y accesible en la materia (PNDH, 2014-2018).

El programa contiene los siguientes capítulos:

I. Diagnóstico. Es muy breve en el que se destacan someramente violaciones de derechos humanos y resalta que el reto mayor es cerrar la brecha entre la aceptación discursiva y la implementación práctica de los estándares.
II. Alineación a las metas nacionales y a los programas sectoriales. Incluye 16 programas sectoriales.
III. Objetivos, estrategias y líneas de acción. Se observan diferentes medidas de tipo administrativo, legislativo, financiero y educacional.
IV. Indicadores. Para medir los avances en la materia, en las que se contempla la creación de un mecanismo independiente y participativo de seguimiento y evaluación. Es la parte más débil del programa, ya que para los seis objetivos planteados, 27 estrategias y 151 líneas de acción, sólo se desagregan 11 indicadores.

Por último, también contiene un anexo que especifica el papel de cada institución en la ejecución del PNDH.

En términos de su construcción, el mismo programa menciona que para el diagnóstico:

> […] se retomaron los hallazgos de la evaluación de los Programas de Derechos Humanos 2004-2006 y 2008-2012, las reuniones de tra-

bajo y los resultados de la Consulta del Plan Nacional de Desarrollo (16 de abril de 2013), el Seminario Consultivo (17 y 18 de octubre de 2013) y el Foro de Consulta para la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos (28 de octubre de 2013).

Es un programa cuyo objetivo es la "institucionalidad" del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. De ahí que el peso de las acciones recaiga en los órganos de la APF. No existen acciones concretas ni para los otros dos poderes, ni para las entidades y los municipios.

Con esta cuarta experiencia se constata que, hasta el momento, los programas nacionales de derechos humanos son instrumentos cuyos alcances son muy limitados frente a la dimensión de los problemas y los requerimientos institucionales de nuestro país en esta materia.

Conclusiones

Como pudo constatarse, el proceso de diseño e implementación de programas de derechos humanos en México, en sí mismo y como derivaciones de sus planteamientos, no ha logrado obtener una contribución relevante en los tres aspectos institucionales, reconocidos como significativos en la incorporación del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, la *accountability*, la gobernanza sistémica y la ampliación del espacio público.

El primer gobierno de la alternancia posibilitó la participación de nuevos actores en la arena de políticas, que jugaron un papel decisorio en la introducción de la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas en nuestro país, pero no su afianzamiento. La OACNUDH con presencia en México ha vivido un proceso de debilitamiento que ha ocasionado una participación cada vez más acotada a un plano de "asesor técnico", que a su vez es un indicador de la debilidad del sistema de Naciones Unidas en conjunto.

El proceso de democratización del sistema político mexicano, y con ello la posibilidad de gobernanza, no ha seguido un derrotero lineal ni sencillo; múltiples reformas políticas han delineado las reglas básicas que no dejan de ser puestas en cuestión por poderes fácticos y

prácticas parroquiales, que parecieran ser el reto fundamental en nuestro país.

La alternancia política no se tradujo en políticas alternativas; a partir de 1994, México buscó reposicionarse en la arena internacional con otro espectro de alianzas y de iniciativas. Esta intencionalidad obligó al Estado mexicano a someterse al escrutinio de instancias internacionales que han definido, *grosso modo*, que el único marco de defensa frente a la dinámica del mercado es el respeto integral de los derechos humanos.

Las organizaciones civiles en México han desplegado prolongadas luchas reivindicatorias por la democracia que se inician en la década de los años sesenta y son catalizadas a inicios de la década de los noventa al trabajar articuladamente en red, incluyendo las propias instancias internacionales, sin embargo, su capacidad de incidencia se ha visto rebasada por una clase política cada vez más cerrada en donde el tema de los derechos humanos no aparece como prioritario.

El proceso de institucionalización de las políticas de derechos humanos en México se caracteriza por un conjunto de interacciones de carácter altamente confrontativo y sumamente contradictorio, pues por una parte se propone ampliar la democracia al incluir instrumentos y mecanismos que permitan acotar el poder, y por la otra, se da en el contexto de una cultura política autoritaria.

Sin embargo, no pueden desconocerse los efectos de productos sustantivos: la creación y autonomía de la CNDH; la reforma total del Poder Judicial, la elaboración de cuatro programas de derechos humanos en el marco de la firma del Acuerdo de Cooperación Técnica con Naciones Unidas, sólo por mencionar algunos, y relevando los contenidos sustantivos de la Reforma Constitucional de 2011.

El paso de un sistema político burocrático clientelar, sustentado ideológicamente en la defensa de los derechos sociales a un régimen liberal que incorpora y desarrolla instrumentos jurisprudenciales de defensa de las garantías individuales y colectivas, abre una ventana de oportunidad para la mejora y creación de instrumentos más precisos que contribuyan a un gobierno abierto y de cara a la ciudadanía, de constituir la arena de políticas también en espacios de deliberación que permitan priorizar y elegir alternativas viables e innovadoras para la resolución de las problemáticas sociales, ampliando los espacios públicos, en contraposición de los acuerdos cupula-

res, a lo cual apela el enfoque de derechos humanos en el quehacer gubernamental.

Bibliografía

Abramovich, Víctor (2006), "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", en *Revista de la CEPAL*, núm. 88, abril, pp. 35-50.

Abramovich, Víctor (2014), "Informe Anual del Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile", Santiago de Chile, Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos/Mercosur.

Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (2006)," Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos", ponencia presentada en el Seminario "Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad", 12-13 de diciembre, Buenos Aires, UNESCO/ Secretaría de Derechos Humanos/Universidad Nacional Tres de Febrero.

Ackerman, John M. (2013), "Derechos en peligro", en *La Jornada en línea*, núm. 31, lunes 7 de enero, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2013/01/07/opinion/019a2pol>.

Acosta, Mariclaire (2005), "Derechos humanos: de la denuncia a la redefinición de las políticas", en Carlos Basombrío (ed.), *Activistas e intelectuales de sociedad civil en la función pública en América Latina*, Santiago de Chile, Fundación Ford/Flacso-Chile.

Agranoff, Robert (2007), "Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales" en Merino Mauricio (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Aguayo Q., Sergio (2010), *La transición en México: una historia documental 1910-2010*, México, Fondo de Cultura Económica/ El Colegio de México.

Aguilar V., Luis F. (1992), *Antologías de política pública*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar V., Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

Álvarez, Emilio e Imelda N. González (cons.) (2011), "10 años de la OACNUDH en México. Balance del aporte e incidencia de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la protección y promoción de los derechos humanos en México (2002-2011)", disponible en <http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/OACNUDH_10_balance.pdf>.

Amnistía Internacional (AI) (2007), "Informe anual", disponible en <https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/001/2007/es/>.

Appendini, Kirsten y Monique Nuijten (2002), "El papel de las instituciones en contextos locales", en *Revista de la CEPAL*, núm. 76, pp. 71-88.

Barboza V., Antonio Carlos (2005), "Democracia y derechos humanos en la teoría política de Norberto Bobbio", en *Co-herencia*, vol. 2, núm. 3, julio-diciembre, Medellín, Universidad EAFIT.

Bizberg, Ilán (2010), "Una democracia vacía. Sociedad civil, movimientos sociales y democracia", en I. Bizberg y F. Zapata (coords.), *Movimientos sociales*, México, El Colegio de México, pp. 21-60.

Bobbio, Norberto (1991), *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema.

Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau (eds.) (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires/Caracas, Paidós/CLAD.

Canto Ch., Manuel (2002), "Introducción a las políticas públicas"; en Manuel Canto y Óscar Castro S. (coords.), *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*, México, Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD).

Canto Ch., Manuel (2004), "El aporte de las organizaciones de la sociedad civil al proceso de democratización", en Ibergop, *Los retos de la democracia: estado de derecho, corrupción, sociedad civil: memorias*, México, Porrúa.

Canto Ch., Manuel (2008), "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo"; en *Política y Cultura*, núm. 30, México, pp. 9-37.

Carbonell, Miguel (2001), "Los derechos fundamentales en la Constitución mexicana: una propuesta de reforma", Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas

de la UNAM, disponible en <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/3/1181/4.pdf>.

Centro Prodh (1999), "Informe sobre la situación de los derechos humanos en México", disponible en <http://imdhd.org/doctos/Informe-de-ONGS.pdf>.

Centro Prodh (2005), "Informe sobre la situación de los derechos humanos en México 2005. El derecho a defender los derechos humanos", mimeo.

Comité de Enlace (2004), "Informe de los avances del Acuerdo Técnico con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas", Centro Pro, mimeo.

Congreso Redipal Virtual, (2012), disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CR-V-17-12_com.pdf>.

Cunill, Nuria (2005), "La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social", BID, mimeo.

Cunill, Nuria (2009), "Contraloría social y derechos sociales El desafío de la integralidad", en *Gestión y Política Pública*, vol. XVIII, núm. 1, pp. 3-37.

Cunill, Nuria (2010), "Políticas públicas con enfoque de derechos: gobernanza y accountability en los procesos de reforma", en revista del CLAD *Reforma y Democracia*, núm. 46, Caracas, pp. 41-72.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2003), "10 años de la OACNUDH en México. Balance del aporte e incidencia de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la protección y promoción de los derechos humanos en México (2002-2011)", 21 de febrero, disponible en <http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/OACNUDH_10_balance.pdf>.

Diario Oficial de la Federación (*DOF*) (2014), "Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018", disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014>.

Dryzek, John S. (1990), *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*, Cambridge, Cambridge University Press.

Elster, Jon (2001), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa.

Engel Aduan, Wanda (2005), "Políticas integrales de reducción de la pobreza: el desafío de la efectividad", Washington, BID, División de Desarrollo Social.

Font, Joan (coord.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.

Fox, Charles J. y Hugh T. Miller (1996), *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*, Thousand Oaks, CA, Sage Publications.

Fung, Archon y Erik Olin Wright (coords.) (2003), *Democracia en profundidad. Nueva formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

González, María de la Luz (2008), "Incalcaterra se irá por presión oficial: El País", martes 6 de mayo, *El Universal*, disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/159273.html>.

Güendel González, Ludwig (s/f), "Políticas públicas y derechos humanos", UNICEF, mimeo.

Güendel González, Ludwig (2002), "Políticas públicas y derechos humanos", en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. III, núm. 97, julio-septiembre, Universidad de Costa Rica, pp. 105-125.

Habermas, Jürgen (1986), *Historia y crítica de la opinión pública*, México, Gustavo Gili.

Habermas, Jürgen (1990), "Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público", en *Novos Estudos*, núm. 26, São Paulo, pp. 100-113.

Habermas, Jürgen (1999), *La inclusión del otro: estudios de teoría política*, Barcelona/Buenos Aires, Paidós Ibérica.

Hajer, Maarten, y Hendrik Wagenaar (2004), "Análisis político deliberativo. Comprendiendo la gobernanza en la sociedad en red", en *Ciencias Políticas*, vol. 37, núm. 3-4, diciembre, pp. 357-365.

Hansen, Kenneth N. (1998), "Identifying Facets of Democratic Administration: The Empirical Referents of Discourse", en *Administration and Society*, vol. 30, núm. 4, Newbury Park, pp. 443-461.

Hunt, Paul *et al.* (2002), *Draft Guidelines: on a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, Ginebra, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.

Innes, Judith E. y David E. Booher (2003), "Collaborative Policymaking: Governance Through Dialogue", en Maarten Hajer

y Hendrik Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, Cambridge University Press.

Jordana, Jacint (2001), "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional", documento de trabajo, Washington, Proyecto Conjunto Indes-Unión Europea.

Kooiman, Jan (ed.) (1993), *Modern governance. New Government-Society Interactions*, Londres, Sage.

Lane, Christel y Reinhard Bachmann (eds.) (1998), *Trust Within and between Organizations. Conceptual Issues and Empirical Applications*, Nueva York, Oxford University Press.

Langner, Ana (2012), "Calderón, la tragedia en derechos humanos", en *El Economista*, 19 de noviembre, disponible en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/11/19/calderon-tragedia-derechos-humanos>.

Lara S., Leoncio (2001), "El acuerdo de cooperación laboral de América del Norte", Instituto de investigaciones jurídicas-UNAM, disponible en <biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1667/19.pdf>.

March, James G. y Johan P. Olsen (1995), *Democratic Governance*, Nueva York, Free Press.

March, James G. y Johan P. Olsen (eds.) (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 Económica.

Mayntz, Renate (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en revista del CLAD *Reforma y Democracia*, núm. 21, pp. 1-8.

Mény, Yves, y Jean-Claude Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

Niedrist, Gerhard (2010), *Las cláusulas de derechos humanos en los tratados de libre comercio de la Unión Europea*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/11/cmt/cmt16.pdf>.

OACNUDH (2002) "Programa de Cooperación Técnica para México, Segunda Fase", disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/NHRA/napmexicsp.pdf>.

OACNUDH (2003), *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.

OACNUDH (2004), *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.

OACNUDH-México/Gobierno mexicano (2000), "Acuerdo de Cooperación Técnica, Proyecto MEX/00/AH/10, Primera Fase del programa de cooperación técnica, 2001", Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos/OACNUDH.

Otero, Silvia (2011), "Estrategia de Calderón detonó violencia: HRW", en *El Universal*, 10 de noviembre, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/807721.html>.

Pérez M., Luis Eduardo (2007), "Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas", en Luis E. Pérez M., Rodrigo Uprimny Y. y César Rodríguez G., *Los derechos sociales en serio. Hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*, vol. 1, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad/Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP), julio, pp. 71-130.

Petrich, Blanche (1999), "¿Qué pasó con el campo mexicano?", en *Revisión Siglo XX*, núm. 2.

Pinto, Rogerio F. (2000), "Un enfoque institucional a la reforma del Estado", documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 24 al 27 de octubre.

Prates Junqueira, Luciano Antonio (1998), "Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad", en revista del CLAD *Reforma y Democracia*, núm. 12, Caracas, pp. 89-108.

Presidencia (2000), Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos.

Presidencia de la República (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, disponible en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar/PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009), "Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo urbano", disponible en <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2009_es_complete.pdf>.

Repetto, Fabián (2009a), "El marco institucional de las políticas sociales. Posibilidades y restricciones para la gestión social", en Magdalena Chiara y María Mercedes Di Virgilio (orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, capítulo V, Buenos Aires, Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento.

Repetto, Fabián (2009b), "Retos para la coordinación de la política social: los casos de descentralización y la intersectorialidad", en Magdalena Chiara y María Mercedes Di Virgilio (orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, capítulo VI, Buenos Aires, Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento.

Rhodes, Roderick A.W. (1997), *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham Filadelfia, Open University Press.

Sartori, Giovanni (2003), *Ingeniería constitucional comparada, una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (2011), *Informe de México: avances y desafíos en materia de derechos humanos*, disponible en <http:// www.ijf.cjf.gob.mx/cds/Materiales%20Seminario/Bibliograf%C3%ADa%20complementaria/INDICEPDF.pdf>.

Sen, Amartya (s/f), "¿Qué impacto puede tener la ética?", disponible en <http://www.uca.edu.sv/facultad/clases/eco/100203>.

Turati, Marcela (2011), *Fuego cruzado: las víctimas atrapadas en la guerra del narco*, México, Grijalbo.

Vázquez, Daniel y Domitille Delaplace (2011), "Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción", en *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 8, núm. 14, enero, São Paulo, Brasil, Conectas Derechos Humanos.

Velasco, Ambrosio (2004), "Multiculturalismo, nación y federalismo", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVII, núm. 191, mayo-agosto, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 68-85.

Villarán, Susana (2006), "Políticas públicas con enfoque de derechos humanos", disponible en <http://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2006/0907/Susana_Villaran.pdf>.

Wamsley, Gary L. y James F. Wolf (1996), *Refounding Democratic Public Administration. Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*, Thousand Oaks, Sage Publications.

Warren, Mark E. (1999), *Deliberative Democracy*, México, Flacso (Serie Doctorado en Ciencia Política: documento de trabajo núm. 1).

Wolkmer, Antonio Carlos (2006), *Pluralismo jurídico: fundamentos de una nueva cultura del derecho*, São Paulo, Alfa-Omega.

BLANCA

Análisis del diseño del Programa de Derechos Humanos del Estado de Oaxaca

José Javier de la Rosa Rodríguez*

Introducción

El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas "es el resultado de procesos políticos y sociales a escala global y regional, que expresa la más viva lucha por la realización de los derechos de la sociedad" (Jiménez, 2007:32). Esta aseveración permite encontrar puntos de convergencia desde su génesis y hasta los debates actuales relativos al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos.

La construcción histórica de Estados de derecho, democráticos y sociales es producto de la reivindicación y el reconocimiento de los derechos civiles, políticos y sociales como elementos sustantivos en la conformación de la ciudadanía en los Estados modernos. Así,

> […] un signo de la modernidad es el hecho de que las esperanzas y anhelos de las personas puedan plasmarse en normas jurídicas y que de esa manera sirvan como arreglos institucionales más o menos fijos y estables para regular la conducta de autoridades y particulares (Carbonell, 2012:2).

A diferencia de las sociedades premodernas, donde la población tiene más deberes que derechos y los gobernantes más derechos que

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

deberes con sus gobernados, en los Estados modernos la relación se invierte: la sociedad posee más derechos que deben ser realizados por los poderes legítimos, legales y representativos de los Estados (Carbonell, 2012:5). Lasswell ([1951] 1992), en su artículo "La orientación hacia las políticas", considerado como el texto fundacional del estudio de las políticas públicas, expresan que "el movimiento no apunta meramente hacia las políticas, sino específicamente hacia las *ciencias de las políticas de la democracia*". Este ámbito axiológico requiere de análisis que identifiquen los mecanismos y condiciones bajo las cuales se posibilita el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

Jiménez (2007) expone que el enfoque de los derechos humanos logró su síntesis conceptual definitiva en la Declaración de Viena en 1993, en la que se estableció que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes, y están relacionados entre sí; que su tratamiento debe ser igualitario y que todos tienen el mismo peso; que se deben tener en cuenta las particularidades nacionales y regionales, y que es deber del Estado respetar, proteger y cumplir todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En diversos instrumentos de derecho internacional se establece que para la realización de los derechos humanos se requiere asumir tres tipos de obligaciones por parte de los Estados: respetar, proteger y cumplir. La obligación de respetar exige que los Estados se abstengan de intervenir directa o indirectamente en el disfrute de los derechos. La obligación de proteger requiere que los Estados adopten medidas para impedir que terceros interfieran en la aplicación de las garantías, incluye las obligaciones de los Estados de adoptar leyes u otras medidas para vigilar el acceso a los servicios proporcionados por terceros; velar por que la privatización de diversos servicios no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los mismos. Y la obligación de cumplir requiere que los Estados adopten medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad a los derechos humanos; requiere en particular que los Estados reconozcan los derechos humanos en sus sistemas políticos y ordenamientos jurídicos, de preferencia mediante la aplicación de leyes, y adopten políticas públicas acompañadas de un plan para el ejercicio de los derechos.

Estas tres obligaciones, de respetar, proteger y cumplir por parte de los Estados, se observan como orientaciones de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, lo que permite identificar desde el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas, diversos niveles de realización de los derechos humanos de la población.

Abramovich y Pautassi (2006) consideran el derecho internacional como un marco conceptual que es aceptado por la comunidad mundial para la realización de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. En México, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos promulgada el 10 de junio de 2011, se reconoce que toda persona "goza" de los derechos y de los mecanismos de garantía reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales en derechos humanos.

Así los tratados del derecho internacional que caracterizan como universales, indivisibles, integrales, etc., los derechos humanos y las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y cumplir, se observan como orientaciones para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Vale entonces delimitar el concepto de políticas públicas que usaremos en este análisis. Luis F. Aguilar (1992:21) expone que los acercamientos a la definición de política (*policy*) suelen ser de dos tipos en la literatura: descriptivos y teóricos. En la construcción de la definición descriptiva, el debate se centra en la cuestión de si la política es sólo o primordialmente la decisión del gobierno o implica algo más. En la construcción teórica las posiciones varían en función de la teoría politológica mayor a la que se adhiere o según las conjeturas básicas con las que se explica la ocurrencia de la política.

De la noción descriptiva se deriva que la política es: *a*) el diseño de una acción colectiva intencional; *b*) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, *c*) los hechos reales que la acción colectiva produce. La política no es una decisión sino un conjunto de acciones.

Aguilar expone que en el campo teórico se localiza la propuesta de Theodore J. Lowi, en la que "la política" (*politics*) se juega todo en torno de las políticas (*policies*). De tal manera, "las políticas" —su diseño y desarrollo— no son un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo, sino una arena política en la que convergen, luchan y

conciertan las fuerzas políticas. "Las áreas de políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus elites y sus relaciones de grupo" (Aguilar, 1992:30).

De esta manera, desde una perspectiva descriptiva los objetivos para el diseño de políticas públicas pueden referirse a la realización de los derechos humanos de manera integral, y el diseño de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos se constituyen evidentemente en "arenas de poder" donde concurren gobierno y sociedad en la toma de decisiones relativa a dichas políticas.

Así, las políticas públicas con enfoque de derechos humanos son cursos de acción que reflejan como orientaciones las características y obligaciones de los Estados para el cumplimiento de los derechos.

El análisis del diseño de las políticas puede abordarse de manera cuantitativa utilizando métodos relativos a la evaluación *a priori* (análisis de costo-beneficio y de costo-efectividad preponderantemente) y desde una perspectiva cualitativa, considerando los discursos expuestos en los textos. Karam (2005) expone que la palabra *discurso* suele ser entendida como "texto". Genéricamente se establecen algunas diferencias: "texto" como "la manifestación concreta del discurso", es decir, "el producto en sí"; y "discurso" se entiende como "todo el proceso de producción que se pone en juego para producir algo". Una aproximación formalista (intradiscursiva) que ve al discurso como fuente de sí mismo, ya se trate de frases o enunciados o bien de relatos o macroestructuras. Para comprender el texto hay que ir al marco interpretativo del mismo y en tal aproximación el estudio se puede acentuar meramente en lo sintáctico o en lo narrativo, en cuanto construcción de relato. Esta perspectiva incluye una mirada del discurso como unidad lingüística de dimensión superior a la oración (transoracional), un mensaje global, un enunciado.

De tal manera que el análisis de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos que se presenta en este artículo se refiere al diseño, al texto (discurso) observado en el programa de derechos humanos que se enmarca a continuación.

> La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos elaboró en el año 2003 un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México en el que se

> identificaron las causas estructurales de las violaciones a los derechos humanos en el país y definió recomendaciones y propuestas para superarlas. Este diagnóstico sirvió de base para el diseño del Programa Nacional de Derechos Humanos 2004. La elaboración de diagnósticos y programas de derechos humanos en las entidades federativas en México es un compromiso adquirido mediante el Acuerdo Nacional de Derechos Humanos entre la Secretaría de Gobernación y los gobiernos estatales (Prodho, s/f:6-7).

El gobierno de Oaxaca incorporó en su Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de Oaxaca (Prodho), y el 10 de diciembre de 2011 se firmó un acuerdo de colaboración entre los tres poderes de esta entidad, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas para tal fin. Los 11 capítulos que forman el Diagnóstico de Derechos Humanos fueron la base para diseñar el Prodho.

El objetivo de este texto es analizar los elementos relativos al enfoque de derechos humanos en las políticas públicas que se presentan en el diseño de los contenidos del Prodho. Para ello incorporo una serie de nociones sobre el concepto de políticas públicas con enfoque de derechos humanos que permiten analizar el diseño del Prodho.

Análisis del Prodho

Cunill (2010) afirma que los principios sobre los que se fundan las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, además de la universalidad, también incluyen la exigibilidad, la participación ciudadana, la integralidad y la progresividad. En este sentido, se ha formado una matriz conceptual, pero a su vez teórico-operativa, donde los estándares internacionales tienen un lugar central.

En el Prodho se plantea que en un enfoque basado en los derechos humanos las actividades deben contribuir a la realización de esos derechos. Por consiguiente, las metas nacionales y los objetivos globales del desarrollo deben orientarse hacia los cambios positivos y sostenidos en la vida de las personas que son necesarios para el pleno disfrute de un derecho humano o varios, y articularse de ese modo. La base de esta definición se encuentra en los compromisos internacionales contraídos por el gobierno de que se trate, incluidos

los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las obligaciones contenidas en los tratados de derechos humanos; específicamente, en el Prodho se expone como base de esta orientación:

- La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969: en el momento en el que un Estado "ratifica", "acepta", "aprueba" y se "adhiere", según el caso, hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado, y al mismo tiempo, adquiere obligaciones que debe cumplir de buena fe.
- La Declaración y Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en 1993. Párrafo 79: los Estados Parte se comprometieron a diseñar un plan nacional de acción para identificar las medidas adecuadas para mejorar el respeto, la promoción, protección y garantía de los derechos humanos (Prodho, s/f:10).

En la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011, en México se estableció la obligación para los gobiernos de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Esta incorporación de las características y obligaciones del Estado mexicano, entendido en el conjunto de sus poderes y ámbitos de gobierno, significa el establecimiento en la norma fundamental de las orientaciones que deberán guiar el diseño de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

El principio de la universalidad significa, específicamente, que el derecho en cuestión se define para toda la población. El acento en la igualdad y la no discriminación surge asociado al marco normativo internacional de los derechos humanos, que tiene una particular preocupación con individuos y grupos que son vulnerables, marginales o socialmente excluidos (United Nations, 2002:2). Tras estos principios está el reconocimiento de que la desigualdad de trato no se funda exclusivamente en la arbitrariedad o el prejuicio, sino que es la consecuencia de la desigualdad estructural a la que se encuentran sometidos algunos grupos.

En el Programa Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca se presenta como objetivo "superar los obstáculos que impiden el ejercicio de los derechos humanos en el estado". El Prodho se divide en dos capítulos: el primero está compuesto por siete "estrategias transversales" vinculadas a la protección, promoción, garantía y respeto de los derechos humanos de la sociedad oaxaqueña. Y el segundo contiene 60 "estrategias" relativas al ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, las personas afrodescendientes, los pueblos y comunidades indígenas, las niñas, niños y adolescentes; las personas jóvenes, las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero, travestis e intersexo; las personas migrantes; las personas defensoras de derechos humanos; las mujeres; las personas que viven con VIH y en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

Las estrategias transversales que se presentan en el Prodho son:

1) Garantizar los derechos a la igualdad y a la no discriminación de las personas que habitan o transitan por el estado de Oaxaca.
2) Armonización del marco jurídico local en materia de derechos humanos, con las perspectivas de género y multiculturalidad.
3) Dar cumplimiento a las recomendaciones, medidas cautelares, de protección, alertas y sentencias, provenientes de los sistemas de protección de derechos humanos.
4) Fortalecer la educación en derechos humanos en la educación formal y la sociedad en general.
5) Fortalecer los mecanismos de participación de la sociedad civil.
6) Fomentar la transparencia y rendición de cuentas en las actividades del Gobierno del estado de Oaxaca.
7) Generación de información en materia de derechos humanos para fortalecer las políticas públicas.

En la estrategia 1 del Prodho, "Garantizar los derechos a la igualdad y a la no discriminación de las personas que habitan o transitan por el estado de Oaxaca", se establecen como líneas de acción y responsables de éstas (véase el cuadro 1).

En el diseño de esta estrategia relativa a garantizar la igualdad y la no discriminación, es decir, el acceso universal al ejercicio de los derechos humanos en el estado de Oaxaca, se observan como orientaciones en sus líneas de acción el respeto, en las medidas conducentes

Cuadro 1
Líneas de acción de la estrategia 1 del Prodho

Diseñar planes de desarrollo e implementar políticas públicas (programas, planes, líneas de acción, estrategias) con enfoque de género y multiculturalidad, a fin de combatir las distintas formas de discriminación que persisten en el estado de Oaxaca.	Coordinación General del Comité de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca Secretaría de Finanzas Secretaría de Desarrollo Social y Humano
Impulsar una coordinación efectiva con los tres poderes del estado, las autoridades municipales y los organismos autónomos para promover el derecho a la igualdad y no discriminación.	Comisión para Atender, Prevenir y Eliminar la Discriminación del Estado de Oaxaca Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos
Establecer mecanismos de atención a quejas por discriminación en todas las dependencias y entidades de gobierno del estado.	Comisión para Atender, Prevenir y Eliminar la Discriminación del Estado de Oaxaca Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos
Promover el acceso a la justicia y reparación del daño en casos de discriminación.	Comisión para Atender, Prevenir y Eliminar la Discriminación del Estado de Oaxaca Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca Poder Judicial del Estado de Oaxaca
Garantizar medidas progresivas tendientes a cerrar brechas de desigualdad	Comisión para Atender, Prevenir y Eliminar la Discriminación del Estado de Oaxaca

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

que afectan a la población discriminada en el disfrute de sus derechos.	
Fortalecer el cambio cultural en favor de la igualdad, diversidad y no discriminación con participación ciudadana.	Comisión para Atender, Prevenir y Eliminar la Discriminación del Estado de Oaxaca Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca

FUENTE: Programa Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca (Prodho, s/f:13-14).

a garantizar tratos no discriminatorios por parte de las instancias de gobierno; de protección a través de fomentar medidas para que los diversos actores de la sociedad oaxaqueña no incurran en prácticas discriminatorias en pos de un cambio hacia una cultura de trato igualitario:

> La real fuerza del enfoque de derechos está dada por el principio de la exigibilidad puesta al servicio directa o indirectamente de la ciudadanía. Este principio se fundamenta en el acierto de que para asegurar el ejercicio de un derecho no basta con instituirlo y en proveer los respectivos servicios, sino que es necesario que existan reales obligaciones sobre los responsables de su concreción ante la ciudadanía (Cunill, 2010:48).

En el artículo 4 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca se establece que:

> Todo individuo gozará de las garantías y libertades establecidas en la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen, sin distinción alguna de su origen, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, condición o actividad social. Las autoridades del Estado, en su respectiva esfera de atribuciones, tienen el deber de garantizar las condiciones

> necesarias para que los individuos gocen de los derechos que establece esta Constitución; así como de proteger los que se reserve el pueblo de Oaxaca mediante el juicio de protección de derechos humanos. La violación de los mismos implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño, en términos de la ley.

Este precepto constitucional de la entidad oaxaqueña se presenta en el Prodho como base normativa para el ejercicio de la exigibilidad de los derechos humanos de la sociedad oaxaqueña.

Además del precepto constitucional enunciado respecto a la exigibilidad, en la estrategia 3, "Dar cumplimiento a las recomendaciones, medidas cautelares, de protección, alertas y sentencias, provenientes de los sistemas de protección de derechos humanos" del Prodho, se establecen las siguientes líneas de acción y responsables.

Los elementos contenidos en el diseño de la estrategia 3 del Programa representan un avance normativo en la consecución de la exigibilidad de los derechos en el estado de Oaxaca, pero no se observan arreglos institucionales y jurídicos que permitan identificar los procedimientos y sanciones hacia las instancias gubernamentales en caso de no cumplirse la realización de los derechos humanos de la ciudadanía oaxaqueña.

La participación está vinculada a la exigibilidad de los derechos, pero también como un derecho en sí mismo. En el caso específico del enfoque de derechos, se requiere la participación activa e informada de la sociedad civil y sus organizaciones en la formulación, implementación y monitoreo de las políticas públicas (United Nations, 2002:2). En términos generales, el principio de la participación ciudadana es consustancial a todas las políticas públicas con enfoque de derechos (Cunill, 2010).

El 10 de diciembre de 2011 se firmó un acuerdo de colaboración entre los tres poderes del estado de Oaxaca, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, para elaborar el Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de Oaxaca:

> El Diagnóstico de Derechos Humanos del Estado de Oaxaca se construyó bajo una metodología participativa, fundada en el análisis de lo establecido en los estándares internacionales y nacionales de derechos humanos. Por la composición geográfica, administrativa, pobla-

CUADRO 2
LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA ESTRATEGIA 3 DEL PRODHO

Diseñar un protocolo de atención y seguimiento puntual a medidas cautelares, de protección, alertas y sentencias provenientes de los sistemas de protección de derechos humanos.	Coordinación para la Atención de los Derecho Humanos Comisión Permanente de Derechos Humanos del H. Congreso del Estado Dirección de Derechos Humanos del Poder Judicial del Estado de Oaxaca Secretaría General de Gobierno
Diseñar un mecanismo de evaluación respecto de la atención y seguimiento de las medidas cautelares, de protección, alertas y sentencias provenientes de los sistemas de protección de derechos humanos, que permita identificar los obstáculos que enfrentan las entidades de la administración pública local para su atención y cumplimiento.	Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos Comisión Permanente de Derechos Humanos del H. Congreso del Estado de Oaxaca Dirección de Derechos Humanos del Poder Judicial del Estado de Oaxaca Secretaría General de Gobierno
Establecer una mesa de trabajo permanente con la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores con la finalidad de diseñar estrategias para mejorar la atención de las medidas cautelares emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.	Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos

FUENTE: Programa Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca (Prodho, s/f:17).

> cional y cultural de la entidad, este proceso contó con la sinergia de los distintos sectores que convergen en Oaxaca (Prodho, s/f:8).

"Fortalecer los mecanismos de participación de la sociedad civil" es la estrategia 5 del Prodho, en la que se presentan las siguientes líneas de acción y responsables.

CUADRO 3
LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA ESTRATEGIA 5 DEL PRODHO

Impulsar espacios de diálogo con las organizaciones de la sociedad civil para conocer sus opiniones acerca de cómo mejorar e incrementar su participación en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, e impulsar la articulación de las mismas.	Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos Secretaría General de Gobierno
Promover evaluaciones de impacto de los proyectos del Programa Fondo Bienestar de Coinversión Social, para identificar en qué medida ha fortalecido la participación de la sociedad civil.	Secretaría de Desarrollo Social y Humano
Incrementar el ejercicio de derecho al acceso a la información considerando los 196 criterios del índice del derecho al acceso a la información de México.	Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales
Mejorar la accesibilidad a la información pública considerando a los grupos en situación de discriminación, como hablantes de lenguas indígenas y personas con discapacidad, entre otros.	Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales
Evaluar la incorporación del enfoque de género, de multiculturalidad y de derechos humanos, en los presupuestos, políticas públicas, programas y acciones de la administración pública del estado de Oaxaca, con la participación de organizaciones de la sociedad civil.	Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca

FUENTE: Programa Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca (Prodho, s/f:25).

Entre los rasgos destacados del marco normativo de los derechos humanos figura el reconocimiento de la interdependencia de los derechos, habida cuenta de que el disfrute de algunos derechos puede ser

dependiente o contribuir al disfrute de otros. La interdependencia opera respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, por una parte, y los derechos civiles y políticos por la otra (United Nations, 2002:3). Pero también un enfoque holístico o integral es reclamado en el propio disfrute de un derecho cualquiera, sobre todo si se trata de un derecho social. Una derivación práctica al respecto es que la adopción de decisiones exige tomar en cuenta las interdependencias, tanto aquellas vinculadas a los abordajes multicausales como las que existen entre los propios actores que inciden en su aparición (Güendel, 2002).

En el Prodho se establece que:

> En un enfoque basado en los derechos humanos, las actividades deben contribuir a la realización de esos derechos. Por consiguiente, las metas nacionales y los objetivos globales del desarrollo deben orientarse hacia los cambios positivos y sostenidos en la vida de las personas que son necesarios para el pleno disfrute de un derecho humano o varios, y articularse de ese modo. La base de esta definición se encuentra en los compromisos internacionales contraídos por el gobierno de que se trate, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las obligaciones contenidas en los tratados de derechos humanos. Esas metas implican un horizonte a largo plazo (Prodho, s/f:12).

Se sabe que aun cuando el lenguaje de los derechos no dice mucho acerca del contenido de las políticas públicas, sí puede decir algunas cosas sobre su orientación general y brindar un marco de conceptos para guiar los procesos de su diseño, implementación y evaluación (Abramovich y Pautassi, 2006:19, y Cunill, 2010:50). La clave en este sentido es que no es indiferente sobre el alcance mismo de los derechos instituidos, el tipo de instituciones que desarrollan tales procesos. Los derechos económicos, sociales y culturales requieren de recursos, instituciones y capacidades públicas, y es la vinculación entre los tres la que realmente determina la medida en que una política con enfoque de derechos puede ser plenamente ejecutada (Cunill, 2010:50).

En el diseño del Prodho se observa un avance en el establecimiento de capacidades institucionales para la realización de los derechos, pero no se identifica el alcance en el ejercicio de los recursos económicos, administrativos y políticos por parte de las instancias del gobierno

estatal para el respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos de la sociedad oaxaqueña.

Bajo un enfoque de derechos, reviste una importancia crucial la *accountability* (en adelante, "responsabilización") de los actores que formulan las políticas y de todos aquellos encargados de su implantación. De hecho, para que exista exigibilidad de la ciudadanía en relación con sus derechos es indispensable que la institucionalidad que los modela y que incide en su realización sea responsable ante ella por sus actos. Por eso, sostiene Naciones Unidas, "es un rasgo intrínseco del enfoque de Derechos Humanos que las instituciones y los arreglos legales y administrativos para asegurar la *accountability* sean construidos" (United Nations, 2002:5).

En el diseño del Prodho se enuncia que los responsables del sector son las dependencias y entidades encargadas de coordinar y vigilar el cumplimiento de las estrategias y líneas de acción, de acuerdo con el sector o grupo de población de su competencia. Los responsables de las estrategias se establecieron con base en las legislaciones y reglamentos correspondientes a cada institución, quienes tienen la responsabilidad de coordinar el cumplimiento de las estrategias que se establecen en el programa. También se define que las entidades coadyuvantes son las que tienen la función de colaborar en el cumplimiento de las estrategias y acciones definidas en el programa, de acuerdo con sus funciones y atribuciones. Los responsables directos son las instituciones, dependencias y/o autoridades encargadas de ejecutar las acciones para alcanzar las estrategias.

En la estrategia 6 del Prodho se establece "Fomentar la transparencia y rendición de cuentas en las actividades del Gobierno del Estado de Oaxaca", con las siguientes líneas de acción y responsables.

Además de recursos de exigibilidad de los derechos instituidos, la ciudadanía requiere disponer de recursos expresos para incidir en las decisiones y sus resultados e intervenir en la propia configuración y eventualmente en la ampliación de los derechos. El más importante recurso en este sentido es la información sobre los derechos, lo cual hace posible que la ciudadanía ejerza su derecho a fiscalizar el cumplimiento de sus derechos e, incluso, que pueda hacerlos exigibles. Esto último porque, obviamente, no se puede exigir como derecho aquello que no se sabe que es tal. Al igual que respecto de los recursos de exigibilidad, la plena consagración del derecho a la infor-

CUADRO 4
LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA ESTRATEGIA 6 DEL PRODHO

Identificar cuáles son las principales peticiones, quejas y sanciones administrativas respecto a los servicios públicos del gobierno.	Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental/Auditoría Superior del Estado de Oaxaca
Identificar cuáles son los principales obstáculos en la función pública estatal para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.	Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca
Mejorar los mecanismos de acceso a la información pública y de sanción para los sujetos obligados que incumplan su responsabilidad legal en materia de transparencia.	Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca
Crear los medios y mecanismos adecuados que garanticen la accesibilidad a la información pública, para los grupos en situación de discriminación.	Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca
Realizar evaluaciones sobre los mecanismos de investigación que realiza la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental ante los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, así como	Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

el otorgamiento de responsabilidades administrativas que tiene a su cargo.	
Garantizar el cumplimiento de los procedimientos administrativos iniciados a partir de la emisión de recomendaciones de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca.	Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental Visitaduría General del Poder Judicial del Estado de Oaxaca
Fomentar entre las y los servidores públicos la cultura de la legalidad, ética y calidad en el servicio público, a través de programas y acciones para la atención eficiente.	Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos
Elaborar un informe detallado sobre el seguimiento brindado a los resultados de las auditorías llevadas a cabo por la Auditoría Superior del Estado de Oaxaca.	Auditoría Superior del Estado de Oaxaca

FUENTE: Programa Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca (Prodho, s/f:27).

mación puede requerir acciones legislativas y reformas judiciales —por ejemplo, la ley de acceso, litigio y *habeas data*—, pero también de carácter administrativo, como lo es, la exigencia de rendición de cuentas (Cunill, 2010:55).

La "Generación de información en materia de Derechos Humanos, para fortalecer las políticas públicas" es la estrategia transversal 7 del Prodho, en la que se establecen como líneas de acción y responsables las siguientes (véase el cuadro 5).

CUADRO 5
LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA ESTRATEGIA 7 DEL PRODHO

Realizar investigaciones y diagnósticos que contribuyan al mejor conocimiento de las problemáticas que en materia de derechos humanos se viven en la entidad.	Centro de Información Estadística y Documental para el Desarrollo/Secretaría de Finanzas Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos, Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca
Diseñar reglas de coordinación interinstitucional que permitan la identificación, generación, desglose, sistematización y publicación de información sobre derechos humanos.	Centro de Información Estadística y Documental para el Desarrollo/Secretaría de Finanzas Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos
Establecer un sistema local de indicadores de derechos humanos utilizando como base la metodología de indicadores del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y la metodología de seguimiento al Protocolo de San Salvador de la Organización de Estados Americanos.	Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos, Jefatura de la Gubernatura Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca
Generar mecanismos de rendición de cuentas sobre la incorporación de la perspectiva de género en la gestión pública estatal. – Crear sistemas de medición. – Desagregar sistemas de información existentes (en la medida de lo posible y en los casos en que sea pertinente) por orientación sexual.	Centro de Información Estadística y Documental para el Desarrollo/Secretaría de Finanzas Instituto de la Mujer Oaxaqueña Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos

CUADRO 5 (CONTINUACIÓN)

– Implementar sistema de indicadores en materia de VCM y por orientación sexual. – Diseñar mecanismos de evaluación sobre la implementación de la incorporación de la perspectiva de género e interculturalidad en la gestión pública.	

FUENTE: Programa de Derechos Humanos del Estado de Oaxaca (Prodho, s/f:29).

El presupuesto definido en el Prodho responde al monto total asignado a las dependencias responsables dentro del presupuesto de egresos de la entidad. Además, se presenta un sistema de indicadores para medir el cumplimiento del programa, elaborado con base en los del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Oaxaca 2011-2016; los relacionados con los Programas Bienestar; los del Programa Sectorial de Desarrollo Social y Humano; los contenidos en los programas de fondos federales, y los indicadores de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

En el diseño de la ruta de implementación definida en el Prodho se encuentran las acciones para alcanzar las estrategias y los objetivos del programa, con una perspectiva de "alineación" en la que se vincula el Prodho con el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Oaxaca, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 y el Programa Nacional para la Igualdad y la No Discriminación 2014-2018.

Esta necesaria "alineación" programática con planes estatales y nacionales deberá significar que los contenidos del Prodho se presentan como orientaciones de políticas públicas con enfoque de derechos humanos que deberán reflejarse de manera coherente con el conjunto de las políticas y programas de las instancias de gobierno del estado de Oaxaca.

El seguimiento del programa está a cargo de una instancia interinstitucional y multidisciplinaria, quien tiene la función de vigilar su implementación y evaluación. La Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental cuenta con la facultad de vigilar la implementación y el cumplimiento del Programa Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca, de acuerdo con las atribuciones que le confiere el artículo 47 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado. Y la Defensoría de los Derechos Humanos de Oaxaca es el organismo garante del Programa en términos de los artículos 2°, 13 y 36 de la Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca.

Algunos desarrollos teóricos llaman la atención acerca de que los problemas de implementación de una política pública muchas veces están asociados a la confrontación entre distintas maneras de enmarcar un problema de parte de la variedad de actores que directa o indirectamente están concernidos con ésta. La imposición de una política desde el gobierno resulta en una casi espontánea emergencia de "identidades de resistencia". Sin embargo, una subsecuente introducción de políticas interactivas entre los diversos actores suele transformar esas identidades de resistencia en "identidades con el proyecto". Esto porque, en general, el lenguaje moldea la realidad permitiendo que los actores, a pesar de portar intereses diversos y conflictivos, pueden construir significados compartidos alrededor de un problema, percibir su interdependencia y estar dispuestos a cooperar para su solución (Cunill, 2010:58)

La evidencia empírica sugiere que tales espacios son especialmente importantes cuando hay necesidad de arreglos intersectoriales para ejecutar políticas públicas sobre problemas sociales multidimensionales. De hecho, el tipo de políticas públicas que supone soluciones integrales estaría exigiendo el desarrollo de arreglos institucionales de diálogo sostenido, que devengan en visiones compartidas y en la articulación de los recursos y saberes entre sectores y niveles gubernamentales; por lo tanto, no bastaría el mero perfeccionamiento de la coordinación entre ellos (Cunill, 2010:61).

En el diseño del Programa Estatal de Derechos de Oaxaca se presenta como referencia normativa y programática para diseñar y coordinar las estrategias y acciones contenidas en dicho programa

a implementar, la Ley de Planeación y el Programa Estatal de Desarrollo (Prodho, s/f).

En el artículo 2 de la Ley de Planeación del Estado de Oaxaca se define que:

> La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Gobierno del Estado sobre el desarrollo integral de la entidad, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos sociales, culturales, económicos y políticos contenidos en la Constitución General de la República y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, incorporando la perspectiva de género [...] (Ley de Planeación y el Programa Estatal de Desarrollo) (Prodho, s/f).

En el artículo 3 de dicha ley se expone que:

> Para los efectos de esta ley se entiende por planeación estatal del desarrollo con equidad de género, la ordenación racional y sistemática de acciones que con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo local, en materia de regulación y promoción de la actividad social, económica, política y cultural, tienen como propósito la transformación de la realidad del Estado y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, de conformidad con las normas, principios y objetivos que las constituciones federal y estatal y las leyes correspondientes establecen. A través de la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones, se garantizará información desagregada por sexo, grupos de edad y tipos de localidad y se evaluarán resultados (Ley de Planeación y Programa Estatal de Desarrollo) (Prodho, s/f).

En el artículo 22, tercer párrafo, de la misma ley se establece que:

> Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, prioridades y términos a que se sujetarán la participación y consulta de mujeres y hombres para la planeación estatal de desarrollo. La ciudadanía oaxaqueña de forma individual y mediante representación grupal, o institucional participará en condiciones de equidad de género (Prodho, s/f).

En el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Oaxaca 2011-2016 se localizan los siguientes elementos relativos a la coordinación interinstitucional y sectorial para la generación de mecanismos de exigibilidad del Prodho:

- Estrategia 1.1. Elaboración de un diagnóstico estatal de derechos humanos, considerando los estándares emanados del derecho internacional de los derechos humanos, con la participación de la sociedad civil, instituciones académicas, Comisión Estatal de Derechos Humanos, Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo, contando con la asesoría técnica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Estrategia 1.2. Elaboración de un Programa Estatal de Derechos Humanos en el Estado de Oaxaca, con la participación de la sociedad civil, instituciones académicas, Comisión para la Atención a los Derechos Humanos, Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo, contando con la asesoría técnica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Los principios de exigibilidad, integralidad y participación ciudadana de las políticas con enfoque de derechos remiten a la construcción de un espacio público entre el Estado y la ciudadanía, donde ésta incide en la modelación de las políticas públicas con enfoque de derechos. Existen distintas fuentes teóricas que tratan la noción de espacio público. Los autores que se adscriben a la vertiente de la "teoría del discurso" referida a la administración pública desarrollan la noción de "esferas públicas autónomas", donde discursos razonados originados en la sociedad inciden en la formación de las políticas. En este sentido, el espacio público se traduce en la creación de estructuras —redes de políticas y de políticas públicas— institucional y jerárquicamente trascendentes de la administración pública en las que fluye la razón práctica (Cunill, 2010:64):

> […] existen desarrollos que sugieren que la institucionalidad pública es también dependiente de la medida en que los valores de la solidaridad, conciencia cívica y dedicación humana se asienten en la pro-

> ducción de los servicios sociales. Esto no sólo porque a través de ellos los servicios tienen más probabilidades de maximizar su eficiencia (en un sentido amplio) y su equidad, sino porque la intención expresa de su fortalecimiento puede contribuir a reforzar la dimensión de deberes de la ciudadanía y, específicamente, a desarrollar capacidades y organizaciones sociales (Cunill, 2010:65).

Como lo destacan Abramovich y Pautassi (2006:21), el reconocimiento de derechos es también el reconocimiento de un campo de poder para sus titulares y puede actuar como una forma de restablecer equilibrios en el contexto de situaciones sociales marcadamente desiguales. Cunill (2010) argumenta que el ejercicio de ese campo de poder ciudadano está directamente condicionado por el tipo de institucionalidad que se diseñe para implantar las políticas con enfoque de derechos, así como por los valores y prácticas de los actores que hacen parte de esa institucionalidad. Se ha asumido, que los valores y las instituciones no son independientes unos de las otras. La institucionalidad pública encargada de la implementación de una política con enfoque de derechos humanos debe ser consistente con el marco normativo que sustenta este tipo de políticas. Por lo tanto, una institucionalidad pública que devenga en gobernanza sistémica, *accountability* y en un vigoroso espacio público puede darle consistencia a ese tipo de políticas, en pos del aumento de poder ciudadano y de la construcción de ciudadanía social (Cunill, 2010:67).

A manera de conclusión

El análisis del diseño del Programa Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca da cuenta de la formalización de un discurso de respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos con sus características relativas a la universalidad, interdependencia, integralidad, participación, exigibilidad, entre otros principios, lo que significa un avance para la realización de los derechos humanos de la sociedad oaxaqueña. Evidentemente, en dicho diseño se observan algunos aspectos para fortalecer arreglos institucionales, normativos y programáticos en ámbitos de exigibilidad y ejercicio de recursos que permitan mayor efectividad del Prodho como política pública con enfoque de derechos humanos.

El principio de la universalidad significa que el derecho se define para toda la población. El acento en la igualdad y no discriminación surge asociado al marco normativo internacional de los derechos humanos, que tiene una particular preocupación por aquellos individuos y grupos que son vulnerables, marginales o socialmente excluidos. El Prodho se dirige a toda la población oaxaqueña, pero en sus líneas de acción se observa un énfasis de atención hacia la población vulnerable y marginada de la entidad.

Para el principio de la exigibilidad se requiere la definición de obligaciones por parte de los responsables de la ejecución de la política pública con enfoque de derechos humanos. Así, en el Prodho se delimitan las responsabilidades y funciones de las entidades gubernamentales encargadas de la implementación del programa.

La participación ciudadana se presenta como una definición para el diseño del Programa a través de un acuerdo entre los sectores social, público y privado, los ámbitos y poderes gubernamentales, y también como método para su elaboración desde el diagnóstico.

El Prodho satisface normativamente los criterios expuestos para el diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, lo que puede observarse desde el establecimiento de una gestión gubernamental responsable con la realización de los derechos humanos de la población, pero también como parte de un proceso de construcción de ciudadanía desde la propia dinámica de la sociedad oaxaqueña.

El reconocimiento del diseño del Prodho con base en criterios de políticas públicas con enfoque de derechos humanos es el punto de partida para analizar su efectividad en la realización de los derechos humanos de la sociedad oaxaqueña.

Las políticas con enfoque de derechos humanos ponen a los pobres en una línea de igualdad básica con el resto de la población respecto de los resultados de una política. De hecho, considerando que desde una perspectiva de derechos humanos, la pobreza denota un estado de privación de derechos, son los pobres los que más ganan al establecerlos explícitamente (Abramovich y Pautassi, 2006).

Recordemos que en Oaxaca el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más es de 6.9, lo que equivale a prácticamente el primer año de secundaria. 16 de cada 100 personas de 15 años y más no saben leer ni escribir. Sólo 243 503 oaxaqueños de 18 años y más, cuentan con nivel profesional.

De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) dados a conocer en julio de 2015, en Oaxaca se tienen 441 800 habitantes en pobreza y pobreza extrema, equivalente a 11.62% del total de la población.

Los marcos conceptuales sobre el enfoque de derechos humanos en políticas públicas parten de variados fundamentos políticos y filosóficos, e incluso difieren a veces en las definiciones de pobreza pero comparten la idea de que las situaciones de pobreza determinan la privación de algunas libertades básicas, y que la pobreza depende tanto de factores económicos como de condicionantes culturales, sociales, legales y políticos. Si bien la pobreza está relacionada con la insuficiente disposición de recursos económicos, entre ellos los ingresos personales, por ejemplo, esto no entraña forzosamente la primacía de factores económicos como causantes de la pobreza. Ciertas prácticas culturales, así como marcos políticos y jurídicos que facilitan o promueven la discriminación contra grupos particulares, como los indígenas o minorías étnicas, actúan como mecanismos de exclusión social que causan o contribuyen a causar pobreza (Abramovich y Pautassi, 2006:17).

Si bien es necesario contar con políticas públicas con enfoque de derechos humanos y que éstas sean las orientaciones del conjunto de políticas públicas que conforman el modelo de desarrollo vigente en la sociedad, en este caso la mexicana, también se hace necesario construir referentes teóricos y metódicos compartidos entre ámbitos de gobierno y actores sociales para establecer desde las orientaciones hasta los indicadores que den cuenta de las acciones relativas al respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos de la ciudadanía.

Bibliografía

Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (2006), "Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos", documento presentado en el Seminario "Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad", 12 y 13 de diciembre, Buenos Aires, UNESCO,

Secretaría de Derechos Humanos, Universidad Nacional Tres de Febrero.

Aguilar V., Luis F. (1992), *El estudio de las políticas públicas,* vol. 1; *La hechura de las políticas,* vol. 2; *Problemas públicos y agenda de gobierno,* vol. 4, México, Miguel Ángel Porrúa.

Carbonell S., Miguel (2012), "Los derechos fundamentales en los inicios del estado constitucional", México, IIJ-UNAM, disponible en <http://vlex.com.pe/vid/fundamentales-inicios-constitucional-258108614>.

Cunill G., Nuria (2010), "Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública", revista del CLAD *Reforma y Democracia*, núm. 46, febrero, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), pp. 41-72.

Dryzek, John S. (1990), *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*, Cambridge, Cambridge University Press.

Güendel G., Ludwig (2002), *Políticas públicas y derechos humanos*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, disponible en <http://www.derechoshumanosdf.org.mx/documentos/7-2/Politicas%20publicas%20y%20DH.pdf>, consultado en septiembre de 2005.

Giménez, Gilberto (1983), *Poder, Estado y discurso: perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político-jurídico*, México, UNAM.

Hajer, Maarten A. y Hendrik Wagenaar (eds.) (2003), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, Cambridge University Press.

Jiménez B., William Guillermo (2007), "El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas", en *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 7, núm. 12, enero-junio, Bogotá, Universidad Sergio Arboleda, pp. 31-46.

Karam, Tanius (2005), "Una introducción al estudio del discurso y al análisis del discurso", en *Global Media Journal*, vol. 2, núm. 3, primavera, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Lasswell, Harold D. ([1951] 1992a), "La orientación hacia las políticas", en Luis F. Aguilar (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Programa Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca (Prodho) (s/f), disponible en <http://hchr.org.mx/images/doc_pub/Programa Estatal_DDHH_Oaxaca.pdf>.

United Nations (2002), *Draft Guidelines: a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, Ginebra, Suiza, Office of the High Commissioner for Human Rights.

Políticas públicas, derechos sociales y ciudadanía: el caso de la delegación Álvaro Obregón en la Ciudad de México

Miguel R. González Ibarra*
Gabriel Pérez Pérez**

Introducción

En las últimas dos décadas, las zonas metropolitanas en México han experimentado cambios sustanciales en su composición sociodemográfica, un déficit de los mecanismos formales de participación social y representación política, así como un aumento importante en los niveles de pobreza, inseguridad y exclusión social. En la Ciudad de México, especialmente en la delegación Álvaro Obregón,[1] se percibe una compleja situación en la organización social de sus habitantes y problemas en la escasez de recursos económicos, sociales e institucionales que afectan principalmente la calidad de vida y la integración social, en particular de los sectores populares.

Asimismo, los cambios registrados en el uso de suelo y la promoción de zonas habitacionales de alta rentabilidad económica y comercial por parte de importantes grupos empresariales (Santa Fe y Las Lomas) ha aumentado no sólo las disparidades económicas en la entidad, sino también ha hecho más palpable la diferenciación

* Profesor-investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa.

** Profesor-investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Cuajimalpa.

[1] La delegación Álvaro Obregón es una de las 16 unidades político-administrativas de la Ciudad de México. Debe su nombre al revolucionario, político y militar Álvaro Obregón, presidente de la República mexicana (1920-1924). Véase <http://www.dao.gob.mx/>.

e incluso ha incrementado la exclusión social de la población en el debate de la agenda pública relacionada con la política del desarrollo urbano, la participación ciudadana y la creación de espacios públicos comunitarios.

En este artículo se propone hacer una reflexión a partir de las siguientes preguntas: ¿cuáles son las políticas públicas impulsadas por el gobierno de la delegación Álvaro Obregón en la Ciudad de México?, ¿qué relación tienen con la participación ciudadana y con los derechos sociales en este lugar? De manera preliminar, se advierte un esfuerzo gubernamental para generar políticas públicas hacia la integración social e incrementar la participación ciudadana en los procesos de gobierno y el desarrollo local, pero, por otro lado, se detecta una capacidad (gestión) institucional limitada hacia el manejo de los conflictos y la ejecución de políticas desde una perspectiva integral y con incidencia e inclusión de los ciudadanos que fortalezca sus derechos sociales en la toma de decisiones sobre los principales asuntos públicos de esta demarcación.

El documento se organiza en tres secciones. En el nivel teórico, se discuten categorías conceptuales relacionadas con la actividad estatal, las políticas públicas y la exclusión social; en el nivel empírico, se ubica a la delegación Álvaro Obregón en el contexto de las características sociopolíticas de la Ciudad de México, y finalmente, se hace una lectura sobre las políticas públicas generadas hacia el desarrollo local y la participación ciudadana. Para concluir, se comparte una serie de reflexiones y se proporciona la bibliografía utilizada y consultada.

Políticas públicas, derechos sociales y exclusión social

En México, los estudios sobre la actividad de actores sociales hacia la política institucional se han incrementado abundantemente. En particular, se ha reconocido una actividad importante de organizaciones de la sociedad civil en los procesos de definición de las políticas públicas que han hecho un énfasis importante en la defensa de los derechos sociales. Diversas investigaciones (Parsons, 2007; Cobb *et al*., 1976; Harmon, 1999; Olvera, 2001) han detectado la existencia de elementos teórico-conceptuales para comprender la naturale-

za y relación de los grupos y organizaciones con el régimen político estatal, advirtiendo diversos problemas en la orientación de sus demandas, interlocución y participación ciudadana en la construcción de la agenda y de la política pública urbana (Álvarez, 2008; Molinar Horcasitas, 1991).

Una política pública advierte el estudio sobre "un conjunto de decisiones interrelacionadas efectuadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por elegir metas y medios para alcanzarlas" (Jenkins, 1978:15). Las políticas públicas forman parte de una serie de acciones gubernamentales, es decir, de actividades del Estado que se materializan en la administración pública como decisiones que se toman en condiciones específicas. El análisis de políticas públicas es posible realizarlo a través de una perspectiva analítica por etapas e interdependiente, donde se considera el análisis de la gestación y estructuración de la agenda política, la definición y la implementación que permitirán generar la acción pública y la evaluación de los procesos de gobierno.

En particular, consideramos que la investigación acerca de la gestación y la estructuración de la agenda constituye una de las fases más relevantes de las políticas públicas. Por agenda de gobierno se comprende el conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objeto de su atención. Roger Cobb y Charles Elder (1983:126) plantean que la agenda está conformada por aquellas demandas que los formuladores de las políticas han seleccionado y se sienten obligados a resolver. La agenda política es un proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos públicos que compiten por alcanzar la atención seria, activa y normativa por las autoridades públicas. Distinguen entre una agenda sistémica (abstracta) y una agenda institucional (específica) para identificar el tipo de asuntos y su tratamiento legítimo por parte de una autoridad pública, así como reconocer la forma en que ciertos asuntos se derivan de la atención y visibilidad en una comunidad política. Desde nuestra perspectiva, es importante matizar que la formación de la agenda en gobiernos locales advierte el análisis de temas, problemas y conflictos específicos que es necesario analizar y estudiar para proponer opciones y alcanzar una acción pública y de gobierno. Si bien los problemas públicos se originan en un sistema político dado, su

atención pública se vincula con diferentes espacios y estructuras de oportunidad política del régimen político-administrativo. La agenda pública ciudadana está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de la acción de gobierno y asuntos que son responsabilidad de una autoridad pública y con legitimidad política.

Aunque la investigación sobre la gestación y estructuración de la agenda ciudadana constituye un área relativamente explorada en nuestro país, consideramos que esta noción permite reconocer la manera en que un determinado régimen político incorpora problemas en su lista de prioridades y demanda el análisis sobre el procesamiento de los conflictos que se presentan en el sistema político. En el caso de las políticas urbanas en la Ciudad de México, es importante matizar que la construcción de la agenda *desde el gobierno* advierte serias dificultades en la medida en que la participación de diversos actores de la sociedad es fundamental para lograr mayor consenso y legitimidad a la acción de gobierno. Desde esta postura analítica, y en contraste, creemos que la construcción de la agenda *desde la ciudadanía* tiene una connotación diferente para comprender la ampliación de la esfera pública en los procesos de decisión pública y política.

La agenda desde la ciudadanía propone una participación activa de las personas para promover e incidir en la defensa de sus derechos sociales y lograr ampliar los canales de intervención respecto del Estado. Asimismo, cuando nos referimos a la incidencia de la ciudadanía en la agenda de gobierno aludimos a las acciones que se llevan a cabo para influir en aquellos que toman decisiones sobre políticas públicas mediante la elaboración de propuestas que brinden soluciones a los problemas sociales y públicos, y con la finalidad de lograr cambios entre la población o en sectores específicos.

Cobb y Elder (1983:127-128) señalan que desde el gobierno también se genera incidencia hacia la participación social y política en la medida en que es necesario contar con el diseño de iniciativas políticas y procesos de cooperación desde la propia sociedad. Desde otra perspectiva, la agenda ciudadana advierte la ampliación de la esfera pública y se fundamenta, por un lado, en que la sociedad se vincula con el ámbito privado y que es analíticamente distinguible del Estado; por otro, que en el seno de la sociedad existen sujetos distintos a los tradicionales con capacidad y posibilidad de influir en las decisio-

nes público-estatales, así como de expresar sus desafíos y perspectivas distintas desde la sociedad civil.

Así, la agenda ciudadana se expresa a través de canales muy flexibles, como los documentos escritos de las organizaciones y sus declaraciones de principios, manifestaciones estéticas y las diferentes formas de apropiación públicas a través de las cuales se pretende sensibilizar a la población sobre un tema en particular. Como lo advierte Nuria Cunnill (1997:67-68), la noción de agenda ciudadana se basa en una concepción fuerte de la sociedad civil con respecto al aparato estatal en la que se promueve, sistemáticamente, la participación activa de los ciudadanos en los procesos de buen gobierno. A este respecto, el análisis acerca de la agenda de gobierno es posible que sea mucho más evidente en aquellas sociedades donde predominan condiciones de igualdad y apertura a la participación de sus ciudadanos y se encuentre vinculado a las condiciones socioeconómicas existentes que hacen posible el reconocimiento y la transformación de su espacio de vida. La participación activa de la ciudadanía permite ejercer una presión significativa hacia el gobierno para hacer cumplir los derechos sociales que tradicionalmente han sido vistos como un conjunto de derechos que ejerce el ciudadano de forma pasiva.

Es importante aclarar que los derechos sociales presuponen ser derechos de prestación por parte de los poderes públicos; los derechos sociales implican un Estado intervencionista, un Estado redistributivo-asistencial que acepta la responsabilidad de garantizar a todos sus ciudadanos un mínimo de bienestar (Contreras, 1994:17-18). Cuando se habla de derechos de prestación, se hace referencia a aquellos derechos que otorgan a su titular el poder de exigir prestaciones positivas, de modo que puede exigir al Estado o a otros el cumplimiento de determinadas actuaciones. Tienen por objeto, por tanto, concretas prestaciones de bienes o servicios. En definitiva, se convierten en prestaciones necesarias para proteger y materializar la libertad individual. Son derechos de prestación los siguientes: el derecho a la educación, los derechos de los niños a la protección de los padres y de los poderes públicos; el derecho al trabajo y remuneración suficiente; el derecho de acceso a la cultura y al desarrollo integral de la personalidad; el derecho de la familia a la protección social, económica y jurídica de los poderes públicos; el derecho a la

formación profesional, seguridad e higiene en el trabajo; el derecho a la seguridad social; el derecho a la salud; el derecho a disfrutar del medio ambiente; el derecho a una vivienda digna; los derechos de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos; los derechos de los ancianos; los derechos de los consumidores y usuarios a la defensa de la seguridad, la salud y de sus intereses (Martínez de Pisón, 1998:95-96).

Los derechos sociales presuponen la necesidad de una actividad positiva del Estado; tienen, en suma, un carácter positivo de "dar o hacer". Los derechos sociales crean obligaciones positivas en la medida en que son sólo realizables a través de la acción social del Estado. Precisamente por este carácter son derechos que se convierten en exigencias de actuar y en requerimientos por parte de los ciudadanos para que el poder público actúe. Los derechos sociales se transforman en demandas para la acción gubernamental y el desarrollo de infraestructura básica como la construcción de hospitales, escuelas, financiación de la medicina y la educación, entre otros, y en la implantación de numerosos servicios sociales que promuevan una vida digna a los ciudadanos.

Una vez establecido que los derechos sociales son "derechos de crédito", frente a los poderes públicos, es decir, que obligan a éstos a desarrollar alguna acción positiva, importa determinar de qué tipos de acciones puede tratarse. Contreras (1994:20-21) establece que los derechos sociales pueden dar lugar a tres formas de intervención pública:

a) La *regulación de actividades privadas.* Comprende todas las actividades de reglamentación o incitación susceptibles de modificar el comportamiento de los agentes económicos. Incluiría, por tanto, medidas como la fijación de un salario mínimo interpersonal, la limitación de la jornada laboral, la reglamentación de las condiciones de trabajo, etc. Estas intervenciones respetan en general los mecanismos del mercado, aunque precisando o modificando sus reglas de juego.
b) La *trasferencia de recursos monetarios*. Tiene lugar cada vez que los poderes públicos toman el dinero de unos para entregarlos a otros. El ejemplo más significativo son las cotizaciones de la seguridad social: las sumas deducidas de los ingresos de empresarios y trabajadores son después redistribuidas en forma de

prestaciones monetarias para los enfermos, los jubilados y las familias, entre otros.

c) La *provisión de bienes o servicios*. Tiene lugar cuando los poderes públicos garantizan por sí mismos, al margen del mercado (esto es, gratuita o cuasi gratuitamente), la producción y distribución a la población de ciertos bienes o servicios. Los ejemplos citados son la educación, la asistencia sanitaria, la animación cultural, las viviendas sociales, el transporte público. El usuario disfruta de tales servicios sin pagar nada (escuela pública) o pagando un precio inferior al que resultaría del funcionamiento del mercado (transporte).

En este encuadre de ideas, uno de los temas que están presentes en la mayor parte de las agendas políticas en los gobiernos de las ciudades latinoamericanas, es el asunto de la pobreza y sus implicaciones en el espacio público. Existe un cierto consenso respecto a que la pobreza refiere a una situación que impide al individuo satisfacer una o más necesidades básicas y que, por ese solo hecho, no puede participar activamente en la vida de una comunidad. La pobreza urbana advierte la falta de acceso a oportunidades de empleo e ingreso, inseguridad, mala calidad de servicios y vivienda, violencia e insalubridad, así como la carencia de mecanismos de protección social y acceso limitado a servicios de salud y educativos, entre otros (Cordera *et al.,* 2008). Es decir, la pobreza se vuelve un factor clave que impide el pleno ejercicio de los derechos sociales de la ciudadanía.

Desde esta visión, una gran parte de las grandes ciudades en la región latinoamericana refleja no sólo los efectos de los procesos de transformación económica, social y cultural derivados de las políticas neoliberales y de la disminución de la agenda de política social, sino evidencian las contradicciones de las políticas públicas dirigidas hacia la desigualdad, la inestabilidad económica y la integración social. Desde la década de los años noventa en América Latina, la construcción de una agenda de política social se hizo evidente para enfrentar los efectos de la crisis económica y social de la década anterior, lo cual afectó la aplicación de los derechos sociales.

A este respecto, Bernardo Kliksberg (1989) mostró un diagnóstico acerca de los impactos de la crisis económica y la desigualdad existente en diversos ámbitos de la región y planteó la necesidad de reformar

el Estado ante la ineficacia de su aparato administrativo-institucional en el contexto de los procesos de democratización identificados en esta región. Por su parte, el Banco Mundial (Baharoglu y Kessides, 2002) ha indicado que existe un círculo de la pobreza urbana, en el cual la falta de oportunidades limita el acceso a los mercados formales y propicia una disminución en las condiciones de vida de las personas y sus familias, además de la carencia de servicios, aumento de la informalidad y escasa movilidad social.

A consecuencia de lo anterior, tenemos la exclusión social y la incapacidad de los ciudadanos de ejercer sus derechos sociales, y se han acentuado las desigualdades, pobreza y determinaciones estructurales de un específico sistema económico y social. Cordera *et al*. (2008:12-13) precisan que:

> […] la exclusión social hace referencia a una situación generalizada de desempleo de larga duración, inestabilidad, flexibilidad y degradación de las condiciones prevalecientes del mercado del trabajo urbano, al incremento del déficit de vivienda, a la aparición de nuevas formas de pobreza entre inmigrantes, mujeres y jóvenes, así como también a los procesos que se enmarcan en la crisis del Estado benefactor y de los sistemas de la seguridad social.

En este mismo sentido, Joan Subirats (2004) advierte que la exclusión social conlleva una visión de aquellos factores estructurales que inciden en la fragmentación tridimensional de la sociedad, que tiene un impacto sobre el empleo, e implica un déficit de inclusión del Estado de bienestar, que ha acentuado las fracturas entre la ciudadanía y la segregación de ciertos mercados de bienestar.

> Se trata de un fenómeno imposible de separar de la política […] la exclusión social no está inscrita de forma fatalista en el destino de ninguna sociedad sino que es susceptible de ser abordada desde los valores, desde la acción colectiva, desde la práctica institucional y desde las políticas públicas (Cordera *et al*., 2008:13).

Desde otra postura, se considera que las situaciones de exclusión social son impulsadas por las desigualdades existentes en un sistema económico y social, así como por la incapacidad o ineficacia de los gobiernos para definir la cuestión social como un asunto de vital im-

portancia para la integración de sus sociedades. De hecho, el concepto refiere asimismo a un proceso creciente de vulnerabilidad que afecta a los sectores sociales más desfavorecidos y afectados por las contradicciones y los impactos negativos de las políticas económicas. Podemos decir que la exclusión social es el resultado de la correcta aplicación o ejercicio de los derechos sociales por parte de los ciudadanos.

En sociedades con alta heterogeneidad, la exclusión social conlleva un análisis más amplio acerca de los problemas de fragmentación, coordinación e integración social para comprender los asuntos concretos en materia de participación en el mercado laboral, la participación en asuntos públicos y políticos. Coincidimos con Subirats (2004:19-20) cuando advierte que la exclusión social no sólo es un proceso arraigado en la estructura económica y social, sino que es un fenómeno dinámico y en constante expansión. Al asociarse con la pobreza, la exclusión social implica el análisis de ciertos factores o déficits que se interrelacionan y retroalimentan entre sí.

En las grandes ciudades, como la Ciudad de México, es evidente que la exclusión social que padece una parte importante de la población constituye un problema importante y advierte la necesidad de revisar la capacidad institucional existente para enfrentar por diferentes medios sus causas. El análisis demanda un ejercicio de reconocimiento sobre aquellos factores económicos, sociales y culturales que la promueven, afectando el ejercicio de los derechos sociales, los mecanismos de acceso, integración y desarrollo de las personas y del mejoramiento de sus condiciones sociales de vida.

La Ciudad de México y la delegación Álvaro Obregón

La concentración urbana en la Ciudad de México y su zona metropolitana, llevada hasta los extremos, es el resultado de masivas corrientes de población de diversa índole social y actividad económica registradas en los últimos 40 años (Davis, 1999). Actualmente, esta situación ha desembocado en un sinfín de problemas públicos para la vida de sus habitantes que se relacionan con los derechos sociales, como la vivienda, el transporte, la seguridad, servicios elementales, hacinamiento e insalubridad, entre otros. Sin duda, la Ciudad de

México, conformada actualmente por 16 delegaciones políticas de gobierno es una de las urbes más complejas del mundo.

La Ciudad de México es la capital del país y sede de los poderes federales de los Estados Unidos Mexicanos. Esta entidad es considerada como el lugar donde toman curso y se concretan procesos sociales que tienen que ver no solamente con la reproducción social de la propia ciudad, sino también con el país en su conjunto. En este territorio la presencia de actores y su movilización por diferentes motivos se hace más presente debido a que es aquí donde se localizan los interlocutores principales del gobierno para atender sus demandas (Davis, 1999).

Desde sus orígenes, la ciudad se ha caracterizado por un centralismo político y administrativo, lo cual ha provocado, hasta la actualidad, que los procesos políticos locales se potencien por la confluencia de actores y fuerzas políticas nacionales que alcanzan en esta urbe su más alto nivel de expresión. En este sentido, la ciudad ha sido también reconocida como el espacio en el cual se resuelven los problemas nacionales; lo que ocurra aquí tiene un efecto importante en el interior del país debido a la correlación existente entre la política local y nacional (Álvarez, 1998:47-48; Sánchez Mejorada, 2000).

Desde otra perspectiva, la capital del país se ha caracterizado por ser la base de articulación del sistema político mexicano y centro político-administrativo nacional. Desde 1928, el ejercicio del gobierno quedó en manos del presidente de la República a través de un jefe de departamento, evitando así el contrapeso que pudiera significarle al presidencialismo la convivencia con una autoridad electa. Hacia 1994, la Constitución le confirió al presidente la responsabilidad de nombrar y, en su caso, remover al entonces jefe del Distrito Federal. En este marco, las autoridades centrales y delegacionales en lo que fue el Distrito Federal (DF)[2] dependían directamente del

[2] Es importante aclarar que oficialmente su nombre ha cambiado el 29 de enero de 2016, tras la promulgación del "Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México", donde el Distrito Federal pasa a tener el nombre de Ciudad de México, conservando la sede de los poderes federales en su territorio. Las delegaciones políticas en el mediano plazo pasarán a ser demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y estarán presididas por un alcalde, y la Asamblea Le-

presidente y, en esa medida, se constituían relaciones de poder con un control vertical importante en el manejo político-administrativo.

A este respecto, Moisés Frutos (2002:26-28) subraya que la relación gobierno-sociedad se caracterizó no sólo por la creación de una oferta política importante, sino que se configuró un mercado político con patrones, clientes, medios, recursos y formas de intercambio derivadas de la lógica política del partido oficial, es decir, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en la ciudad.

Entre 1940 y 1970, México, y particularmente la Ciudad de México, tuvo un crecimiento económico notable que hizo de la entidad uno de los centros urbanos más poblados de América Latina. De este modo, la politización de lo administrativo fue notable en la medida de su crecimiento urbano y las contradicciones registradas por su forma de gobierno.

Hacia la década de 1980, las delegaciones de la ciudad se replantearon como centros de articulación política y para la gestoría de servicios y demandas urbanas en su relación con la población, en particular con respecto a la presencia de organizaciones y movimientos sociales en contra del régimen político. Esta situación desembocaría hacia los años noventa en una mayor exigencia de apertura política y la creación de canales de mediación y participación política entre el gobierno de la ciudad y los nuevos actores (Cordera *et al.*, 1998:48-56).

En el contexto de un crecimiento explosivo de la población y dada la complejidad que fue adquiriendo la solución a las demandas sociales ante la amplia red de intereses locales, hacia la década de los noventa se modificó radicalmente la forma de relación política y administrativa en la entidad.[3] Hacia 1997, en el contexto de las re-

---

gislativa del Distrito Federal pasará a ser un Congreso Local. Véase <http://www.dof.gob.mx/avisos/2480/SG_290116_vesp/SG_290116_vesp.html>.

[3] Las reformas constitucionales de 1996 dieron inicio a la apertura política y generaron las condiciones de participación y representación política de los habitantes de la Ciudad de México. Por primera vez se planteó la posibilidad de elegir a los gobernantes. De 1997 a 2000 se estableció el proceso electoral para la Jefatura de Gobierno y para elegir a los diputados ante la Asamblea Legislativa. En este tenor, los delegados eran propuestos de una terna a los diputados y, a partir del año 2000, se abrió el proceso para que los ciudadanos del DF eligieran a sus delegados (Frutos, 2002).

formas electorales y los cambios políticos registrados en el país, así como a la movilización de organizaciones sociales y civiles registrados en la ciudad, se presentó por primera vez la oportunidad para generar las condiciones de alternancia y participación política de los ciudadanos en la elección de su primer jefe de gobierno, que resultó ser de la oposición, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Las 16 delegaciones políticas que conforman la Ciudad de México, si bien son espacios muy heterogéneos entre sí, no sólo por sus condiciones territoriales, desigualdad existente, aspectos poblacionales, desarrollo económico y labor política registradas, comparten una relativa cohesión que hace que funcione la gestión política y administrativa de la entidad.

En los hechos, cada delegación está a cargo de un delegado, quien en concordancia y cierta afinidad política con las atribuciones del jefe de gobierno, lleva a cabo los asuntos referidos a su jurisdicción. Aunque los delegados como titulares de los órganos político-administrativos son elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, existe una tendencia a la subordinación al jefe de gobierno, con quien acuerdan de forma periódica labores de tipo político y administrativo, y que les reditúa una cierta lealtad política en razón de las restricciones y compromisos políticos existentes. Hasta la década de los años noventa del siglo pasado, los delegados tuvieron ciertas limitaciones en el ejercicio de su gobierno y una relativa autonomía que les permitía generar políticas públicas autónomas e iniciativas propias en lo concerniente a los asuntos de sus respectivas demarcaciones, aunque su gestión pública era vigilada por los diputados locales representantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La delegación Álvaro Obregón[4] es una de las 16 unidades político-administrativas. Se localiza al poniente del Distrito Federal. Colinda al norte con la delegación Miguel Hidalgo; al oriente con las delegaciones Benito Juárez y Coyoacán; al sur con las delegacio-

[4] Los orígenes de este lugar remiten hasta el año de 1532, con la fundación de Villa San Ángel, pero es hasta 1932, cuatro años después del asesinato de Álvaro Obregón, siendo presidente de la República Pascual Ortiz Rubio, cuando se emite un decreto para cambiar el nombre de la delegación San Ángel al de Villa o Ciudad Álvaro Obregón, con el propósito de conmemorar a quien fuera brillante militar, presidente de México e impulsor de la Revolución mexicana.

nes Magdalena Contreras, Tlalpan y el municipio de Jalatlaco, Estado de México, y al poniente con la delegación Cuajimalpa. Tiene una superficie de 8 114.01 hectáreas, que representan 5.47% del área total del Distrito Federal, y ocupa el octavo lugar entre las delegaciones de mayor tamaño. Se estima que 75.59% (6 133.04 hectáreas) corresponden a suelo urbano y 24.41% (1 980.97) restante a suelo de conservación. Las unidades territoriales que la integran son: 210 colonias, nueve pueblos y cuatro barrios (Programa Delegacional de Desarrollo, 2012-2015:7-8).

Entre 1950 y 1960, la expansión de la Ciudad de México como consecuencia de las políticas de industrialización impulsadas por el gobierno de Miguel Alemán, dio como resultado una demanda importante de nuevos espacios habitacionales y comerciales en la entidad. Precisamente, el territorio de Álvaro Obregón fue un lugar donde se impulsaron políticas urbanas y habitacionales para enfrentar los problemas de saturación de la zona central de la entidad y con el afán de desconcentrar actividades comerciales y de servicios públicos.

Hacia la década de los años ochenta, la capital del país alcanzó un acelerado crecimiento demográfico debido a los desplazamientos internos de la propia población como a la migración natural de la población. En poco tiempo, Álvaro Obregón registró grupos que fueron poblando de forma irregular terrenos y se fueron apropiando del sitio de los pueblos originarios como Santa Lucía, Santa Fe y San Bartolo. Así, surgieron lugares que en poco más de 20 años dieron lugar a reacomodos y zonas residenciales de gran actividad económica y comercial. En particular, los sismos ocurridos en México en septiembre de 1985 aumentaron el desplazamiento de personas y familias hacia la zona poniente y sur de la entidad. En este sentido, se generó una zona de fraccionamientos dedicados al desecho de residuos sólidos (basura), al relleno sanitario y a la explotación de minas de arena en colonias cercanas a Santa Fe y Santa Lucía.

En términos de gobierno, en este territorio se registran transformaciones y contrastes importantes respecto a su manejo político-administrativo, desarrollo local e infraestructura urbana. Si bien las reformas constitucionales de 1996, originadas por los continuos cambios en el proceso de democratización del país, abrieron un nuevo espacio de participación para los habitantes de la Ciudad de México,

las políticas públicas dirigidas hacia el desarrollo urbano han tenido serios contrastes en su diseño e implementación. El crecimiento poblacional y habitacional en la demarcación ha generado una enorme presión al gobierno, sobre todo en materia vial y habitacional. Las arterias tradicionales, como periférico, no sólo se hicieron más complejas, sino que los niveles de saturación empezaron a registrar conflictos frecuentes en esta materia, así como una permanente ingobernabilidad en este territorio y han ocurrido movilizaciones de vecinos afectados por los cambios al uso de suelo y la explotación de recursos acuíferos, así como demandas directas hacia la autoridad local.

En este escenario, entre 2005 y 2006, el Gobierno de la Ciudad de México emprendió un ambicioso proyecto de reordenamiento vial. Una parte de éste consistió en el trazo de una serie de puentes y avenidas que conectaran el sur poniente con su tramo norte, a fin de evitar que los habitantes de la zona alta al sur poniente de la delegación tuvieran que bajar hasta el periférico para luego trasladarse al norte y volver a subir a la altura de Palmas o Reforma Lomas. Si bien, estas acciones, en su momento, permitieron resolver los problemas de movilidad y transporte registrados en la zona, se deduce que contribuyeron también al incremento de los conflictos ante la saturación de espacios públicos, uso indiscriminado del uso de suelo y deterioro del medio ambiente (Gobierno Delegacional Álvaro Obregón, 2014).

Según el diagnóstico oficial realizado por la propia autoridad:

> […] la composición de la delegación Álvaro Obregón ilustra la realidad de la capital del país, ya que aquí conviven habitantes de grandes unidades habitacionales, de colonias populares que tienen muchas carencias, barrios y pueblos tradicionales, con vecinos de colonias de clase media y habitantes de fraccionamientos y áreas residenciales. Para ejemplificar esta diversidad de niveles sociales, que a veces toca los extremos, la delegación Álvaro Obregón cuenta con un Centro Histórico en San Ángel, que alberga importantes monumentos coloniales y grandes zonas residenciales; y el área de Santa Fe, por otra parte, que reúne los corporativos empresariales más importantes en América Latina, los cuales conviven con zonas agrícolas y colonias populares de extrema pobreza. En la delegación hay un total de 197 873 viviendas particulares habitadas. El promedio de habitantes por vivienda es de 3.7 ocupantes (Gobierno del Distrito Federal,

2013, "Delegación Álvaro Obregón. Programa Delegacional de Desarrollo", 2012-2015:1-2).

En poco tiempo, el territorio de Álvaro Obregón, en especial en sus partes altas, pasó de ser un lugar tradicional caracterizado por pueblos y villas, a un lugar de crecimiento económico impulsado por políticas de crecimiento urbano y múltiples proyectos comerciales y habitacionales de vanguardia que rebasan las previsiones mínimas de planificación urbana y que, por el contrario, aportan a la desigualdad económica y la exclusión social de la población; acentúan la infraestructura y los servicios requeridos para su operación óptima y desde una perspectiva de integración social y desarrollo comunitario. A esta delegación se le considera hoy día como una de las más exclusivas del crecimiento económico, pero también se distingue por ser un lugar donde prevalecen colonias con un alto grado de marginación, inseguridad, desorden vial, violencia social y hacinamiento entre sus habitantes. Es decir, no hay un ejercicio pleno por parte de los pobladores de la delegación con respecto a sus derechos sociales.

Eduardo Santillán, ex delegado de Álvaro Obregón, señaló en una entrevista a un diario que:

> Aquí conviven los dos polos opuestos de la sociedad: las zonas con mayor marginación y los de mayor ingresos y son vecinos, lo que convierte a esta delegación en la más compleja, porque aquí se suma toda la problemática de la ciudad […] En las laderas de ríos y barrancas viven unas 150 mil personas. Aquí son vecinos los muy ricos y los muy pobres. Ambos nos piden solución de problemas. […] Los millonarios viven en colonias como San Ángel, San Angelín, El Pedregal, Chimalistac, Rancho San Francisco, Complejo Santa Fe, zonas de muy alto ingreso. La gente en extrema pobreza vive en La Araña, El Queso, La Coyate, Barrio Norte, Jalalpa, Lomas de Becerra, con alto grado de marginación. Esto remarca la complejidad delegacional. […] Es complejo ser delegado de una delegación con muchas delegaciones en la misma (Andrade, 2007).

Gobierno y políticas públicas

El 14 de agosto de 2012, el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) confirmó el triunfo de Leonel Luna Estrada, candidato

de la coalición Movimiento Progresista, formada por el Partido del Trabajo (PT), el Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, a la Jefatura Delegacional en Álvaro Obregón. A partir de esta fecha, la agenda electoral que promovió el entonces candidato pasó a formar parte de una agenda política de gobierno para el desarrollo de esta demarcación. El 22 de octubre de 2013, se anunció en la *Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal* el Programa Delegacional 2012-2015. En este documento se destaca un diagnóstico general acerca de las condiciones sociodemográficas y urbanas de la demarcación, y se plantean estrategias específicas para alcanzar los objetivos y metas para tres años. A continuación realizamos una lectura crítica sobre los contenidos principales, y enfatizamos en ciertos avances que se lograron durante el primer año de gobierno (2012-2013).

Gobierno y administración pública

En este ámbito, el gobierno reconoció que para alcanzar una gestión eficiente es necesario un gobierno abierto, participativo y transparente. Para ello, y ante las condiciones de movilidad que caracterizan a la demarcación, se propuso la revisión de sus procedimientos internos y de su estructura con la finalidad de mejorar la atención ciudadana. Los proyectos concretos que actualmente desarrolla la delegación se concentran en la desconcentración de servicios y trámites, la gestión territorial, la transparencia y rendición de cuentas, así como las labores derivadas del presupuesto participativo y los lineamientos en materia de derechos humanos.

En términos generales, se deduce que el objetivo de esta estrategia fue fortalecer el diseño político-administrativo de la delegación. Hacia junio de 2013, las principales acciones delegacionales se concentraron en desarrollar procesos de reorganización para la atención de las áreas de gobierno, en particular de los programas sociales y la atención de grupos vulnerables. De acuerdo con el Informe (Luna, 2013:14), se alcanzaron resultados importantes en el sentido de mejorar la estadística de la demanda ciudadana (60%), contar con una página web de información pública, lograr el incremento de los recursos autogenerados, instalar la comisión de regulación especial hacia asentamientos irregulares en suelo urbano y/o

de conservación, entre otros. En síntesis, en este ámbito se advierten retos importantes para lograr una mejor reorganización de sus procesos operativos, alcanzar la profesionalización de servidores públicos y buscar la innovación con tecnología que permita hacer frente a las necesidades y demandas de la población.

Seguridad pública y protección civil

El tema ocupa un lugar especial en la lista de prioridades del gobierno en la medida en que en este territorio se detectan diversos problemas en esta materia. La política que se advierte en el programa tiene como propósitos impulsar y fortalecer los proyectos de prevención del delito, coadyuvar en el desempeño de las agencias especializadas en esta materia, así como dar seguridad pública en colaboración con las instancias y dependencias del gobierno local. Respecto a la protección civil, y debido a las condiciones territoriales existentes en la demarcación, la política central tiene como objetivo fortalecer las tareas de prevención de riesgos, coadyuvar en la realización de simulacros y ampliar la cultura y la participación de la comunidad en este campo y en diferentes épocas del año.

De acuerdo con el primer informe de gobierno delegacional (Luna, 2013:6), las autoridades de esta demarcación consideraron las diversas encuestas en materia de seguridad pública y prevención del delito. A este respecto, y hacia diciembre de 2012, se convocó a la firma del Pacto por la Seguridad con diferentes actores sociales, civiles e institucionales, en el cual se contemplaron 15 compromisos referidos a capacitación, cultura, seguridad en transporte, vigilancia, verificaciones a establecimientos mercantiles, control de bebidas alcohólicas, transporte vehicular y operativos especiales en diferentes colonias y sectores caracterizados como de atención urgente.

Cabe precisar que la política de la seguridad pública en esta delegación ha sido una demanda añeja de los habitantes ante el aumento de la delincuencia organizada, la venta de drogas en determinadas colonias y la falta de programas de integración social hacia aquellas colonias que se consideran más peligrosas de esta demarcación. Si bien el gobierno delegacional ha trabajado en coordinación con las dependencias centrales del Gobierno del Distrito Federal, este tema resulta un asunto prioritario en la agenda de gobierno y aporta

una cierta dosis de legitimidad política, en la medida de los logros visibles entre la población. Hacia el año 2013, se destacan avances graduales para el fortalecimiento de estrategias y colaboración interinstitucional con otras delegaciones vecinas y entidades debido a la alta movilidad social que se registra en este lugar.

Desarrollo social, desarrollo e infraestructura urbana

En los últimos años, una de las áreas de mayor prioridad en la agenda de los gobiernos de izquierda que han administrado la delegación Álvaro Obregón ha sido la política social y la política hacia el desarrollo e infraestructura urbana. La primera se ha propuesto coadyuvar en el fortalecimiento de los centros de desarrollo comunitario, el impulso de actividades culturales en la demarcación, la atención a necesidades específicas de la población en materia de salud, así como el impulso de programas de promoción del empleo y desarrollo económico. La segunda contempla fundamentalmente el control y uso del suelo, el ordenamiento de asentamientos irregulares, la aplicación de programas de desarrollo y de las normas de regulación en la materia. En este último tema, el crecimiento excesivo de la población y la aglomeración de actividades resulta un ámbito sumamente delicado de atender en la agenda local, debido a la fragmentación social y heterogeneidad de las actividades existentes entre la población.

Si bien, en el primer informe delegacional se destacan logros importantes en el fortalecimiento del tejido social, también se advierten retos notables para impulsar programas participativos y que promuevan las tradiciones y costumbres locales. Asimismo, existe una cierta necesidad acerca de la urgencia para promover con mayor ahínco acciones para el desarrollo económico mediante la promoción del empleo y la atención a los servicios de salud y vivienda. En la delegación existen 32 Centros de Desarrollo Comunitario y 23 Centros Interactivos en los que se llevan a cabo diferentes actividades y servicios en materia de desarrollo social.

Por otra parte, en febrero de 2013 se autorizó la reestructuración orgánica delegacional con la finalidad de mejorar la atención a los temas y la gestión derivada de los asuntos de la infraestructura y el desarrollo urbano. En particular, el trabajo de recuperación de es-

pacios públicos y vialidades constituye un esfuerzo importante para promover el control urbano y garantizar el orden, no obstante los conflictos relativos a la movilidad de la población y el exceso de vehículos que circulan por las principales arterias de la delegación y que se saturan debido a la falta de mejores estrategias y políticas de reordenamiento urbano. Ante esto, se han generado proyectos para actualizar e impulsar en los planes de desarrollo urbano nuevas iniciativas que tienen como finalidad coadyuvar la movilidad y la desconcentración de procesos relacionados con obras y la regularización de asentamientos humanos, fundamentalmente en la zona de Santa Fe en colaboración con la delegación Cuajimalpa. En síntesis, los desafíos para hacer frente al desarrollo urbano son enormes ante la falta de programas de desarrollo con una perspectiva integral y una limitada intervención de la ciudadanía en la discusión de los asuntos públicos que afectan su calidad de vida y su desarrollo humano.

Servicios públicos y medio ambiente

Una de las funciones esenciales de los gobiernos delegacionales es brindar servicios públicos básicos a los habitantes de Álvaro Obregón, con la finalidad de coadyuvar a una integración sólida y crear sinergias para la convivencia social. No obstante, los retos que se detectan son mayúsculos en la medida en que este territorio requiere el diseño de estrategias integrales y una innovación cada vez más actualizada para optimizar los servicios públicos en las diferentes colonias, barrios y localidades.

Por otra parte, y debido a la ubicación y las características geográficas, el tema del medio ambiente en la delegación Álvaro Obregón ha sido una demanda permanente de los habitantes de este lugar. De inicio, el gobierno delegacional reconoce tener *barrancas* que se catalogan con un cierto valor ambiental y otras que se encuentran en calidad de recibir protección ante el crecimiento de la mancha urbana. Es importante destacar que existe una política específica dedicada a este tema y en la cual se deduce que es urgente impulsar programas para controlar de mejor manera los riesgos que presentan la generación de basura y las condiciones de su manejo, y donde las principales acciones radican en dar seguimiento e impulsar proyectos alternativos de conservación urbana.

Durante 2013, la política de recuperación de espacios públicos y reorganización de vialidades fue una de las prioridades más importantes del gobierno delegacional. Las estrategias no sólo se centraron en la atención de las demandas sociales y quejas presentadas por los vecinos, también se llevaron a cabo tareas concretas para la recuperación de calles y avenidas, y se impulsó un programa de limpieza e imagen urbana. Estas acciones, realizadas en coordinación con el gobierno local, han permitido que el territorio de Álvaro Obregón posea un relativo orden y control de los principales problemas urbanos que se registran y de sus efectos en el medio ambiente.

En el nivel sociopolítico, es necesario matizar que entre las funciones del gobierno se encuentran proporcionar servicio y contemplar el manejo del conflicto social. Precisamente, al realizar un análisis con base en estas dos categorías conceptuales, en la delegación se advierte la existencia de un relativo acuerdo entre gobierno y ciudadanos ante la escasa calidad de los servicios públicos y los problemas de mediación política para resolver disputas por el acceso a diversos programas y políticas de carácter urbano. Asimismo, se reconoce la existencia de un trabajo de coordinación política importante hacia la gestión de necesidades y demandas que se manifiestan en esta demarcación, debido a los conflictos sociales que se han presentado en los últimos años, y que constituyen una cierta prioridad en los objetivos del gobierno.

En síntesis, cualquier intento de análisis que se haga sobre las políticas y las estrategias de la delegación advierte un ejercicio de reflexión sobre el diseño, la ejecución de los programas y sus impactos registrados entre la población. Un breve recorrido por las principales avenidas y calles de la delegación Álvaro Obregón plantea un ejercicio de análisis en torno a los problemas asociados con la desigualdad económica y social, así como una evaluación acerca de los recursos públicos destinados para enfrentar las condiciones de rezago y disminución de la calidad de vida en este lugar, que afectan el ejercicio pleno de los derechos sociales de la ciudadanía. Los problemas sociales que enfrenta el gobierno local se encuentran directamente vinculados a los temas de gobernanza y gobernabilidad presentes en las grandes metrópolis, así como a los efectos ocasionados por la aplicación selectiva de las políticas distributivas y redistributivas en el

país. Después de Iztapalapa y Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón es la delegación más poblada de la Ciudad de México.

Álvaro Obregón no sólo es un lugar complejo y heterogéneo, también es un territorio que requiere una atención puntual por parte del gobierno local, e incluso federal, ya que en ésta radican múltiples contrastes urbanos y condiciones físicas que incrementan los costos de atención y prestación de servicios públicos. Se estima que a partir de 2015, la población aumentará en poco más de 750 mil habitantes. Según datos del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, en esta delegación hay 36 colonias que muestran un desarrollo social muy bajo y un total de 44% de las colonias registran pobreza urbana extrema. Además, los principales problemas por considerar entre la población son la desintegración familiar, el consumo de alcohol y drogas, así como los conflictos derivados por la apropiación del suelo y los proyectos hacia el desarrollo urbano. En este lugar se concentran algunos de los mayores riesgos del país, ya que existen 36 colonias construidas sobre suelo minado y se poseen alrededor de 100 kilómetros de barrancas y asentamientos irregulares (Luna, 2013:3-10).

En contraste, la delegación registra una zona patrimonial importante y existe uno de los complejos comerciales más grandes de América Latina en Santa Fe. En este sentido, el tema de la infraestructura social es importante ante la necesidad de revisar las políticas hacia este sector en el contexto de la formulación y ejecución del programa parcial de desarrollo urbano, y de la discusión de las normas en esta materia (en particular la norma 26, que se refiere a la construcción de vivienda de interés social y popular).

Asimismo, se advierte que las políticas, programas y acciones concretas que la delegación ha impulsado en los últimos años, han concentrado una gran parte de sus esfuerzos en ocho ejes de trabajo sobre: el fortalecimiento de los servicios básicos y obras públicas, pacto por la seguridad, recuperación de espacios públicos, fortalecimiento de verificaciones, tejido social, atención de riesgos, salud y mejora de la estructura administrativa y rendición de cuentas. Todos estos temas tienen que ver en general con el ejercicio ciudadano de los derechos humanos y de forma particular con los derechos sociales. En conjunto, se deriva que estas tareas requieren mecanismos de coordinación política-administrativa más eficaces, así como

un seguimiento puntual de sus avances e impactos, y una intensa campaña de comunicación política entre la sociedad para integrar a los actores principales en los procesos de gobierno y evitar que la toma de decisiones se concentre en aquellos sectores con mayor capacidad económica.

Es un hecho que ante el elevado número de habitantes que se registran en este lugar, los problemas de inclusión social que se advierten son notables a causa de la falta de eficacia para satisfacer las demandas y necesidades urbanas registradas, sobre todo en el suministro de los servicios básicos. A partir de 2013, el gobierno delegacional ha insistido en aumentar el contacto con la población y evaluar la política y los programas sociales para mejorar la eficiencia y la cobertura, así como para generar un esquema de "reingeniería institucional" que permita ajustar a la nueva realidad una delegación que cambia de manera constante. Si bien estas iniciativas son importantes para generar una nueva oportunidad de cambio institucional, la construcción de una agenda ciudadana desde la perspectiva política de la propia delegación no sólo es compleja y heterogénea, sino que en ella existen múltiples contrastes en el diseño institucional para generar mecanismos de consulta, cooperación, intercambio, inclusión social y confianza en los procesos de gobierno entre la población.

Derechos sociales, ciudadanía y exclusión social en la agenda de gobierno

El análisis acerca de la participación ciudadana en la Ciudad de México, y especialmente en la delegación Álvaro Obregón, advierte como punto de partida el reconocimiento de las acciones de gobierno local para lograr la inclusión de la sociedad en las políticas públicas, así como identificar las condiciones políticas existentes hacia la regulación de los conflictos sociales y el desarrollo urbano. Estos problemas consideramos que se encuentran actualmente interrelacionados y sin mecanismos sensatos y eficaces para la participación política de la población, las políticas específicas se vuelven políticamente más controvertibles aún y viceversa. La participación ac-

tiva de la ciudadanía, si es tomada en cuenta, permite poner en la agenda de gobierno los temas relacionados con la implementación adecuada de los derechos sociales.

Desde la década de 1940, el crecimiento urbano y económico en la Ciudad de México se caracterizó por un papel importante del Estado en la integración de la política local a la política nacional y en un intento por lograr un cierto equilibrio entre los intereses urbanos de los habitantes con el gobierno nacional. Lo anterior se logró imponiendo un control firme en los servicios y la administración de la capital, sobre todo manteniendo el desarrollo del centro de la ciudad fuera de la agenda de políticas y limitando su crecimiento (Davis, 1999:436-437). Este control, en gran medida, dependía de la capacidad del entonces regente para mantener los asuntos derivados de la participación política urbana en un segundo plano, por medio de relaciones clientelares y el control político hacia los liderazgos locales y regionales en las delegaciones.

Durante los años setenta y ochenta, el crecimiento urbano requirió al gobierno local y sus delegaciones políticas una mayor apertura y exigencia para atender las demandas y necesidades sociales, así como plantear mejores estrategias de coordinación política y administrativa dado el incremento importante de la población y los problemas derivados del diseño de las políticas urbanas a corto plazo. Si bien se impulsaron reformas políticas importantes durante la década de los noventa, sus contenidos no aportaron mayor eficacia para resolver los reclamos de la población acerca de la exclusión social y la falta de interlocución en temas diversos de la agenda política local, ni tampoco se lograron cambios radicales en los procedimientos centralizados que se han utilizado para tomar decisiones importantes sobre el crecimiento y la reconstrucción urbana. En consecuencia, la fragmentación y desorganización de la participación política de los habitantes de la Ciudad de México limitó no sólo su poder y capacidad de incidencia de la política urbana, sino que se considera que abonó a los mecanismos de control político y estabilidad política existentes desde las elites políticas y gubernamentales.

La complejidad de la estructura política, económica y social de la capital del país ha derivado, en las últimas décadas, en la búsqueda y ejecución de una nueva forma de organización política e institucional. Este proceso se ha caracterizado por impulsar cambios

políticos en las relaciones verticales existentes entre gobernantes y gobernados, y se han generado iniciativas hacia la conformación de órganos locales y la búsqueda de mecanismos para la participación ciudadana en la gestión pública. Por décadas, los ciudadanos de esta ciudad han estado excluidos de la toma de decisiones y con un escaso conocimiento sobre la función pública, la transparencia, el uso de sus derechos y la rendición de cuentas. En mayor medida, la promoción de la agenda política ha sido impulsada desde el gobierno hacia los ciudadanos y sus organizaciones sociales, con el fin de incentivar la discusión y plantear una relativa apertura política.

En contexto, las delegaciones políticas han constituido el escenario más concreto en donde los ciudadanos padecen los problemas de exclusión del uso de sus derechos sociales de la agenda política urbana y de las contradicciones políticas existentes para lograr una incidencia política real en los procesos de decisión política y administrativa. Con la reforma a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en enero de 2011, se inicia otra etapa de intentos para realizar cambios importantes a la organización social y política de la capital. Se introdujo a las organizaciones ciudadanas como un instrumento más de participación; se creó la figura de Consejo del Pueblo, que es el órgano de representación ciudadana en los pueblos originarios, donde se mantiene la figura de autoridad tradicional de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Por otra parte, y en relación con el procedimiento de elección de los comités ciudadanos, éste se redefinió al pasar de unidades territoriales a colonias y se facultó la intervención del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) en la organización para dividir las colonias que rebasen los tres mil ciudadanos. Otro cambio sustancial fue que los comités ciudadanos ya no serán elegidos mediante las Asambleas Ciudadanas Electivas, sino a través de una jornada electiva (IEDF, 2014).

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal vigente contiene los instrumentos siguientes: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, red de contralorías ciudadanas, audiencia pública, recorridos del jefe delegacional, organizaciones ciudadanas y asamblea ciudadana. Si bien estos instrumentos constituyen un avance importante para que los ciudadanos de las delegaciones

adviertan la importancia que tiene su intervención en los asuntos públicos y políticos de la entidad, consideramos que su aplicación concreta aún es limitada y existen múltiples problemas de información acerca de los procedimientos, pertinencia y credibilidad entre la población.

Hacia diciembre de 2010 se registraron tres procesos de participación ciudadana a través de la elección vecinal, plebiscito y elección de comités ciudadanos y consejos de los pueblos. En ese mismo año, el IEDF se encargó de organizar el proceso electivo de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos que se celebró el 24 de octubre. En este marco, la Asamblea Legislativa y el mismo IEDF han emprendido acciones para reformar la ley atendiendo a sus respectivos ámbitos institucionales, y con este fin se ha planteado la realización de diversos foros, consultas y encuestas de opinión para atender los diferentes vacíos existentes en la conformación de la política local en clave de participación política y de la incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos.

En el ámbito específico de la delegación Álvaro Obregón, el 10 de julio de 2013 se firmó un acuerdo con el IEDF a fin de coadyuvar a que la ciudadanía participe en el proceso de elección de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2013, y la Consulta Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo 2014, a través de labores de difusión de dichos ejercicios y en la revisión de la viabilidad de los proyectos (IEDF, 2013:1-2). En esta ocasión, se planteó una agenda de trabajo en la cual la delegación no sólo apoyaría estos ejercicios a través de la difusión o el apoyo con logística el día de la consulta, sino que promovería un esquema que permita agilizar la revisión de cada uno de los proyectos que se presenten en términos de costo y viabilidad jurídica. En este sentido, para la inclusión de los proyectos se consideró revisar el presupuesto que reciben cada uno de los Comités Ciudadanos y ponderar distintos factores como infraestructura instalada y grado de marginalidad social, entre otros aspectos de su ejecución e impacto social. Según el IEDF, y respecto al presupuesto participativo, hacia el 9 de junio de 2010 se registraron 526 proyectos en 218 colonias de la demarcación (IEDF, 2014).

Si bien el avance legal y las acciones de coordinación política e institucional para lograr una mejor participación de los ciudadanos en la ciudad se tornan importantes en la actualidad, es me-

nester señalar la existencia de conflictos sociales y disputas territoriales en lugares determinados de la delegación, principalmente en la zona de Santa Fe y en aquellas colonias populares que registran altos índices de pobreza urbana y marginación social. A este respecto, es posible que la falta de coordinación política entre el gobierno central y el local, así como la fragilidad de la comunicación política y proyectos sociales, incidan negativamente en la calidad de la formulación de políticas públicas, especialmente en la construcción de una agenda de inclusión y promoción de los derechos sociales que tenga como objetivo privilegiar el diálogo y la interlocución política entre gobernantes y gobernados.

Como ejemplo de lo anterior, en Santa Fe la compra de terrenos por empresas inmobiliarias en los últimos diez años ha dado lugar al desplazamiento de familias de escasos recursos y se han presentado enfrentamientos por obras de rehabilitación en diferentes servicios urbanos, principalmente el de agua, uso de suelo y reordenamiento vial. Entre los casos más conocidos en los medios de comunicación se encuentran los ocurridos en Santa Lucía, Carlos A. Madrazo y Belén de las Flores, y en algunos pueblos originarios como San Gabriel y San Bartolo Ameyalco, sobre la invasión de terrenos y control de los manantiales de agua, respectivamente (Quintero, 2010). Asimismo, los asuntos derivados de la aprobación de obras habitacionales de gran tamaño ha sido un tema de análisis acerca del manejo vertical y se advierten relaciones de clientelismo e intercambio político existentes en el diseño de políticas del desarrollo urbano, con nula participación social en la discusión y el debate público.

Los principales problemas que padece la zona de Santa Fe, entre otros, son las insuficientes y pésimas vías de comunicación, la desigualdad socioeconómica, la segregación ambiental y la contaminación de barrancas y el desaprovechamiento de las capacidades ambientales en la zona. Asimismo, uno de los problemas prioritarios en la zona es garantizar el abastecimiento de agua, ya que se estimaba que en el año 2015 habría poco más de 41 mil habitantes; las fuentes de abastecimiento de agua son el sistema Lerma y Cutzamala, que se comparten entre Santa Fe y Santa Lucía (Royacelli, 2012). El gobierno delegacional ha mantenido un discurso en favor de la participación ciudadana en las estrategias de gobierno, sin embargo, ésta no ha sido muy tomada en cuenta, manteniéndose la ex-

clusión social en la delegación, el déficit en la aplicación de los derechos sociales y falta de políticas públicas que equilibren la desigualdad y los grandes contrastes entre las colonias ricas y las que mantienen una situación extrema de pobreza urbana.

Reflexiones finales

El gobierno local, en este caso la delegación Álvaro Obregón, advierte retos importantes en materia de exclusión social, construcción de ciudadanía y lucha contra la pobreza urbana, así como el reto para renovar las capacidades institucionales a través de la inclusión de los derechos sociales en la agenda de gobierno. Desde nuestra perspectiva, las políticas públicas, y especialmente la construcción de una agenda política desde la ciudadanía, constituyen una opción para generar nuevos procesos de articulación entre los diferentes actores sociales con el objetivo de abonar hacia la cohesión social y que permitan impulsar una mejor integración y desarrollo social.

Para lograr lo anterior, es necesario tomar en cuenta los procesos de incidencia que son impulsados por grupos sociales, organizaciones privadas y movimientos sociales urbanos a fin de generar una agenda política que permita integrar las diferentes demandas y expresiones de la sociedad civil en esta demarcación de la entidad, establecer procesos de consulta, cooperación o complementación a las iniciativas del gobierno, así como generar mecanismos de realimentación que permitan mejorar la definición de los asuntos públicos y con ello la responsabilidad pública para llevar a cabo la aplicación de sus derechos sociales.

En efecto, la aplicación de los derechos sociales contribuye a satisfacer las necesidades relacionadas con los hechos objetivos de los ciudadanos, y su satisfacción permite una mayor calidad de vida; por lo tanto, alimento, vestido, vivienda, educación u otras condiciones materiales, que no superan un umbral mínimo imprescindible para llevar una vida digna, hace referencia a que las políticas públicas actuales carecen de un análisis integral que permita conocer no sólo los objetivos de la gestión pública, sino también la colaboración de actores sociales e institucionales en un marco de respeto a las diferencias

y necesidades, lo que da cuenta de la complejidad urbana en esta zona de la capital del país.

Por otra parte, el ejercicio de los derechos sociales es necesario para llevar una vida digna hasta el punto en que puede decirse que quien no logra su satisfacción lleva una vida infrahumana, esto es, condicionada por unas carencias insalvables que la conducen a vivir en condiciones mínimas. Estas necesidades básicas se identifican con los medios de vida necesarios, como alimento para satisfacer el hambre, vestido para cubrirse del frío, medicamentos para curar las enfermedades, prestaciones sociales, y un largo etcétera que determina el mínimo vital de todo ser humano. Al no satisfacerse estas necesidades, las personas viven en condiciones de pobreza extrema y de marginación social.

Si bien no existe un diseño de políticas único y exclusivo para atender los principales problemas públicos y urbanos registrados en la demarcación, es importante destacar la importancia que tienen las actividades de investigación, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Delegacional, y de sus diferentes proyectos estratégicos en las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales existentes, con la finalidad de redefinir políticas en la agenda pública acordes a las demandas y necesidades sociales que se detectan entre la mayoría de la población.

Para comprender la realidad político-administrativa de la delegación, es importante explicar su desarrollo en el contexto de los problemas derivados de la centralización política, la aplicación de los recursos públicos en zonas específicas y los problemas de coordinación con el gobierno central y las instancias políticas de gobierno, que derivan hacia el control de la participación ciudadana existente en la ahora Ciudad de México y su nuevo contexto de recomposición político-administrativa.

Álvaro Obregón es una de las 16 unidades político-administrativas que pronto tendrá una nueva faceta política en el gobierno de la Ciudad de México; este lugar constituye la tercera región más poblada de la capital del país. Si bien se reconoce que el gobierno delegacional hace énfasis en la necesidad del fortalecimiento de los derechos sociales, como políticas en favor de la vivienda, la educación, los servicios públicos, pacto por la seguridad, recuperación de espacios públicos y labores de la cohesión social, en los últimos años

el incremento de los problemas sociales y urbanos —en un contexto de pobreza urbana y desigualdad evidente— constituye serios retos para las políticas públicas existentes y exige la formulación de nuevos planes estratégicos de desarrollo con una visión más incluyente, abierta y participativa. La falta de planificación en los proyectos de desarrollo urbano y la explotación excesiva de recursos naturales han generado círculos negativos que limitan el progreso y aumentan el deterioro de las condiciones de vida, equidad y estabilidad social entre la población.

En las grandes ciudades, y en zonas caracterizadas por un exceso en el aumento de la demanda de servicios públicos de calidad, desorganización urbana y explotación de recursos naturales, la coordinación institucional constituye un recurso para hacer frente a los problemas de desigualdad registrados en los diferentes órdenes de gobierno. Con frecuencia, las agendas políticas y la priorización de recursos generan conflictos de colaboración entre los gobiernos locales y delegacionales. Ante esto es importante impulsar reglas claras y mecanismos de cooperación e intercambio que redunden en mejores acuerdos en beneficio de los habitantes y sus necesidades. La calidad de un gobierno no sólo se aprecia por el cumplimiento de sus iniciativas y sus obras realizadas, sino también por la defensa de los derechos sociales fundamentales y la visión para impulsar nuevas formas de interlocución con la ciudadanía.

Asimismo, es fundamental resaltar que la delegación Álvaro Obregón debe comprenderse y analizarse en el marco de las políticas públicas metropolitanas y de la compleja red de instituciones políticas que intervienen en su compleja operación. Uno de los problemas que ponen a prueba los programas de desarrollo urbano es la mejora y apropiación de los espacios públicos, en la medida en que aportan a la cohesión e integración social. En este sentido, la inclusión de las opiniones ciudadanas, la vigencia de los derechos y los proyectos propuestos desde la comunidad constituyen un aporte para la construcción de ciudadanía y generan conciencia de pertenencia, al tiempo que propician capacidades de incidencia en su entorno de vida.

Finalmente, es importante subrayar que en la actualidad los temas de la participación ciudadana efectiva, el control político y las limitaciones hacia la incidencia de la sociedad civil en los procesos de

gobierno en esta delegación son elementos que contribuyen a la fragilidad institucional y la desconfianza ciudadana, a falta de procedimientos eficaces para generar una vinculación eficiente en los procesos de toma de decisiones políticas. No obstante, y al igual que en otras delegaciones colindantes, se observan esfuerzos encaminados a la búsqueda de nuevos arreglos institucionales que permitan no sólo considerar la opinión de los ciudadanos, sino también crear mecanismos de cooperación y consulta para atender el conflicto social y las contradicciones de las políticas registradas en las diferentes zonas territoriales de este lugar, así como la falta de programas de trabajo que tienen como objetivo impulsar el desarrollo urbano y la integración comunitaria.

Bibliografía

Álvarez E., Lucía (1998), *Distrito Federal: sociedad, economía, política y cultura*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM.

Álvarez E., Lucía (2008), "Institucionalidad y autonomía de la participación ciudadana en Ciudad de México. Alcances y desafíos", en *Controversia*, núm. 191, diciembre, Bogotá, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), pp. 105-139.

Andrade Barajas, Elvia (2007), "Un catedrático en política" en *Reportajes Metropolitanos*, diciembre, disponible en <http://reportajesmetropolitanos.com.mx/personajesyentrevista_e-santillan.htm>, consultado el 3 de octubre de 2016.

Baharoglu, Deniz y Christine Kessides (2002), "Urban Poverty", en *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, Washington, World Bank, cap. 16.

Carrera, José y Eduardo López Moreno (coords.) (2014), *Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina*, Naibori, Kenia, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos-ONU-Habitat.

Cobb, Roger; Jennie-Keith Ross y Marc Howard Ross (1976), "Agenda Building as a Comparative Political Process", en *The American Political Science Review*, vol. 70, núm. 1, marzo, pp. 126-138.

Cobb, Roger y Charles D. Elder (1983), *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building,* Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Cobb, Roger y Charles D. Elder (1987), *Participación en política americana. La dinámica de estructuración de la agenda*, México, Noema.

Contreras P., Francisco J. (1994), *Derechos sociales: teoría e ideología*, Madrid, Tecnos.

Cordera, Rolando; Patricia Ramírez Kuri y Alicia Ziccardi (coords.) (2008), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, México, Seminario de la Cuestión Social/IIS-UNAM/ Siglo XXI (Serie Sociología y Política).

Cunnill G., Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad/Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo (CLAD).

Davis, Diane E. (1999), *El Leviatán urbano. La Ciudad de México en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica.

Entrevista a Eduardo Santillán (2008), delegado de Álvaro Obregón en la Ciudad de México, 7 de junio, disponible en <http://reportajesmetropolitanos.com.mx/personajesyentrevista_e-santillan.htm>, consultado el 20 de junio de 2014.

Frutos C., Moisés (2002), "La participación del Movimiento Urbano Popular en el proceso de cambio político en el Distrito Federal, 1986-1997", tesis de maestría en Ciencias Sociales, México, Flacso.

Gobierno del Distrito Federal (2013), "Delegación Álvaro Obregón. Programa Delegacional de Desarrollo en Álvaro Obregón 2012-2015", en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 22 de octubre, pp. 3-84.

Gobierno de la Delegación Álvaro Obregón (2014), página electrónica de información gubernamental, disponible en <http://www.dao.gob.mx/inicio.php>, consultado en junio de 2014.

González I., Miguel Rodrigo (2011), *Participación política y agenda de gobierno: un análisis a partir de casos de organizaciones sociales en México y la Ciudad de México, 1985-2003*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

González C., Pablo y Jorge Cadena (coords.) (1994), *La República mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, México, La Jornada/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM.

Harmon, Michael H. y Richard T. Mayer (1999), *Teoría de la organización para la administración pública,* México, FCE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) (2013), "Firman IEDF y la Delegación Álvaro Obregón convenio de apoyo para la difusión de proceso de participación ciudadana", boletín de prensa, 10 de julio, México, Delegación Álvaro Obregón/Instituto Electoral del Distrito Federal, disponible en <http://www.iedf.org.mx/index.php/boletines-y-comunicados/2512-firman-iedf-y-la-delegacion-alvaro-obregon-convenio-de-apoyo-para-la-difusion-de-procesos-de-participacion-ciudadana>, consultado el 3 de octubre de 2016.

Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) (2014), "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal", México, Instituto Electoral del Distrito Federal.

Instituto Nacional de Desarrollo Social (2010), Mapa social I. Análisis de la Delegación Álvaro Obregón, disponible en <http://www.observatorio.lalesque.com/index.php?sec=mapa_analisis>, consultado el 21 de junio de 2014.

Iracheta C., Alfonso X. (2009), *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, México, Colegio Mexiquense/Miguel Ángel Porrúa.

Jenkins, William I. (1978), *Policy, Analysis: A Political and Organisational Perspective*, Nueva York, St. Martin Press.

Kliksberg, Bernardo (1989), *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, FCE.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2014), México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en <http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2014-ley-de-participacion-ciudadana-del-distrito-f>, consultado el 9 de julio de 2014.

Luna, Leonel (2013), Primer Informe de Gobierno en Álvaro Obregón, México, mimeografiado, disponible en <http://187.174.194.246/transparencia/obligaciones/art_14/FRACC%20XIX/JEFATURA/INFORME/2006-2009/Primer_Informe_Gobierno_Leonel_Luna.pdf>, consultado el 10 de enero de 2016.

Luna, Leonel (2013), Comparecencia en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, Álvaro Obregón, México, versión estenográfica, 25 de noviembre, disponible en <187.174.194.246/transparencia/obligaciones/art_14/FRACC%20XIX/JEFATURA/COMPARECENCIAS/2012-2015/240613%20CAPL_AO.pdf>.

Martínez de Pisón C., José (1998), *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*, Madrid, Tecnos/Universidad de la Rioja.

Molinar Horcasitas, Juan (1991), *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena.

Olvera Rivera, Alberto (2001), *Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica*, México, Universidad Veracruzana (Serie Cuadernos de la Sociedad Civil, núm. 6).

Olvera Rivera, Alberto (2008), "Ciudadanía y democracia", en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 27, México, Instituto Federal Electoral.

Parsons, Wayne (2007), *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México.

Pliego C., Fernando (2000), *Participación comunitaria y cambio social*, México, Plaza y Valdés/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.

Quintero, Josefina (2010), "Continúa la expulsión de familias pobres en la zona de Santa Fe", en *La Jornada*, 11 de abril, México, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2011/04/11/capital/043n1cap>, consultado el 3 de octubre de 2016.

Royacelli, Geovana (2012), "Santa Fe, polo de desarrollo y de problemas de movilidad", en *El Universal*, 11 de abril, disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/111048.html>, consultado el 15 de enero de 2016.

Sánchez Mejorada F., María Cristina (2000), "La participación ciudadana en el Distrito Federal. Reflexiones sobre la Ley y las elecciones vecinales", en *El Cotidiano*, vol. 16, núm. 99, enero-febrero, México, UAM-A, pp. 78-91.

Subirats, Joan *et al.* (2004), *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*, Barcelona, Fundación La Caixa (Colección de Estudios Sociales núm. 16).

Sitios electrónicos consultados

Gobierno del Distrito Federal (2014), México, disponible en <www.df.gob.mx/>.

Instituto Electoral del Distrito Federal (2014), México, disponible en <www.iedf.org.mx>.

Delegación Álvaro Obregón (2014), México, Distrito Federal, disponible en <www. dao.gob.mx>.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2014), México, Distrito Federal, disponible en <www.aldf.gob.mx>.

Asociación de Colonos de Santa Fe (2014), disponible en <www.colonossantafe.com>.

San Bartolo Ameyalco, México, Distrito Federal, disponible en <www.sanbartoloameyalco.com>.

Secretaría de Gobernación (2016), Situación jurídico-política del Distrito Federal, disponible en <http://www.dof.gob.mx/avisos/2480/SG_290116_vesp/SG_290116_vesp.html>.

Segunda parte

El enfoque de derechos en la evaluación y presupuestación de políticas

BLANCA

La medición multidimensional de la pobreza en México. ¿Un enfoque de derechos sociales para la política pública?

Manuel Lara Caballero*

Introducción

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) busca impulsar una política para el desarrollo en México que delimite la responsabilidad social del Estado y establezca mecanismos institucionales para el cumplimiento de sus objetivos y lineamientos mínimos para la definición, identificación y medición oficial de la pobreza. Por tal motivo, es un referente en materia de políticas públicas, pues puede incidir transversalmente en los programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas al intentar asegurar el alcance de los derechos sociales (*DOF*, 2013).

El Estado mexicano promulgó la LGDS para impulsar políticas públicas coordinadas con principios rectores y medidas institucionales que reafirmen su responsabilidad de combatir la pobreza en los ámbitos federal, estatal y municipal, tanto en su planeación como en la aplicación de recursos públicos (Lara, 2013). En su contenido se definen cuatro líneas que conforman un marco general para formular e implementar acciones en las múltiples esferas que constituyen lo público, con el objetivo de garantizar la materialización de los derechos sociales (*DOF*, 2013; Blanco Escandón, 2014:467):

1) Los derechos son los relativos a la no discriminación, educación, salud, vivienda, medio ambiente sano, alimentación y trabajo.

* Profesor-investigador del Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma.

2) El Estado tiene la obligación de vigilar su cumplimiento y garantizar el acceso universal.
3) Las instituciones públicas deben elaborar los programas y destinar los recursos necesarios para su consecución.
4) Promover y garantizar la participación de la sociedad en los programas para el desarrollo social.

La LGDS intenta dar claridad al contenido social establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), aportando un marco normativo que avance en la discusión sobre la justiciabilidad de los derechos sociales (Blanco Escandón, 2014), para que se conviertan en:

> […] la inspiración de las políticas públicas y que inste al Estado a reconocer la construcción dinámica e histórica de estos derechos y admitir las limitaciones que su sistema jurídico y administrativo pueden llegar a tener, ampliando así sus contenidos y el marco de obligaciones y medidas que un Estado debe ejecutar para su cumplimiento (PDHDF, 2016:32).

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) es un organismo público descentralizado de la administración pública federal (APF) que surge de la necesidad de nuevas instituciones democráticas que coadyuven al cumplimiento de los derechos sociales. La LGDS establece dos funciones principales del Coneval: *i*) normar, llevar a cabo o coordinar la evaluación de las políticas de desarrollo, así como los programas, los fondos y las acciones que ejecuten las dependencias públicas; *ii*) establecer los lineamientos y criterios para la identificación y medición de la pobreza garantizando la transparencia, objetividad y el rigor técnico. Esta particular combinación de objetivos convierte a la reducción de la pobreza en el principal indicador de desempeño de la política de desarrollo social.

Por tal motivo, las mediciones de la pobreza son un punto de referencia para el diseño de los programas sociales, porque permiten identificar a la población susceptible de recibir apoyos, brindan herramientas para la planeación y evaluación de las políticas públicas y establecen criterios objetivos para la direccionalidad y reasignación de los recursos públicos (Székely, 2005). La LGDS determina en los

artículos 36 y 37 que el Coneval debe medir la pobreza cada dos años en el nivel estatal y cada cinco en el nivel municipal, considerando al menos los siguientes indicadores: *i*) el ingreso corriente per cápita, *ii*) el rezago educativo en el hogar, *iii*) el acceso a los servicios de salud, *iv*) el acceso a la seguridad social, *v*) la calidad y espacios de la vivienda, *vi*) el acceso a los servicios básicos de la vivienda, *vii*) el acceso a la alimentación, y *viii*) el grado de cohesión social.

La medición de la pobreza es un insumo importante para elaborar políticas públicas, porque una estimación con sólidas bases técnicas y metodológicas no sólo proporciona un diagnóstico más adecuado, sino que es una condición necesaria en el diseño de una política social eficaz. En un contexto económico de recursos escasos, la medición de la pobreza es una herramienta que permite, entre otras ventajas: *i*) evaluar el desarrollo de un Estado en mejorar las condiciones de vida de la población; *ii*) establecer la magnitud del problema, *iii*) caracterizar el fenómeno, *iv*) identificar la población objetivo, y *v*) evaluar los resultados de las políticas, programas y acciones públicas no sólo en el nivel individual sino también en su conjunto (Sedesol, 2002).

El Coneval registra dos metodologías para la medición de la pobreza, una por ingresos y otra conocida como pobreza multidimensional. La primera fue diseñada, a petición de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) en el año 2002, y consiste en comparar una canasta normativa de bienes con el ingreso neto corriente per cápita. El ingreso es un elemento importante para analizar la pobreza, pero es insuficiente para apreciar su complejidad porque no incluye otros aspectos importantes que pueden incidir en el nivel y la calidad de vida de la población; en consecuencia el Coneval presentó en diciembre de 2009 la medición multidimensional de la de pobreza, que representa una propuesta de carácter oficial para evaluar el desempeño del Estado mexicano en garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales establecidos en la LGDS (Coneval, 2009).

El objetivo de esta investigación es analizar el enfoque y la aproximación metodológica de los derechos sociales que se utilizan en la medición multidimensional de la pobreza propuesta por el Coneval con la finalidad de contribuir a la discusión sobre dos visiones de los derechos sociales. La primera los entiende como líneas programá-

ticas para orientar las políticas públicas, donde sólo serán protegidos en la medida en que el Estado pueda destinar recursos públicos para su realización. La segunda visión los considera como derechos individuales fundamentales que deben ser garantizados sin perjuicio de la existencia de políticas sociales y con mecanismos que permitan protegerlos, exigirlos y hacerlos justiciables.

El artículo dispone de cuatro apartados. En el primero se hace una breve descripción de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Se pone especial énfasis en los derechos sociales y su relación construida analíticamente con las políticas públicas. En el segundo apartado se discuten el reto del Coneval para incorporar los derechos sociales en la medición de la pobreza, así como algunas críticas a la decisión metodológica relacionadas con el supuesto de igualdad de los derechos sociales y, de manera preliminar y como ejemplo, una propuesta para profundizar en el reto de la medición del derecho a la educación. En el tercero se muestra un ejemplo de la relación entre la medición oficial de la pobreza y el plan comunitario de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), donde el enfoque de derechos sociales es un instrumento para la asignación de los recursos escasos. Por último, con la intención de poner en perspectiva el ejercicio realizado, se cierra con algunas conclusiones.

El enfoque de derechos sociales en la medición multidimensional de la pobreza

El punto de partida para entender la metodología de la medición de la pobreza en México se encuentra en los indicadores que la LGDS, en los artículos 36 y 37, establece para que el Coneval mida la pobreza: *i*) el ingreso corriente per cápita, *ii*) el rezago educativo promedio en el hogar, *iii*) el acceso a los servicios de salud, *iv*) el acceso a la seguridad social, *v*) la calidad y espacios de la vivienda, *vi*) el acceso a los servicios básicos en la vivienda, *vii*) el acceso a la alimentación, y *viii*) el grado de cohesión social.[1]

[1] El indicador de cohesión social no se incluye en la medición multidimensional de la pobreza, porque sólo puede observarse en un nivel de mayor agregación (Coneval, 2009:12).

Los elementos relevantes involucrados en la medición multidimensional de la pobreza son cuatro (Coneval, 2009:21): *i*) la definición del concepto de pobreza multidimensional, *ii*) la construcción de la dimensión asociada al espacio de bienestar económico en el que se compara el ingreso corriente per cápita con una canasta alimentaria y no alimentaria, *iii*) la identificación de las carencias de seis derechos sociales establecidos en la LGDS que se miden con un índice de privación social, y *iv*) la combinación del ingreso y el índice de privación social para identificar los tipos de pobres.

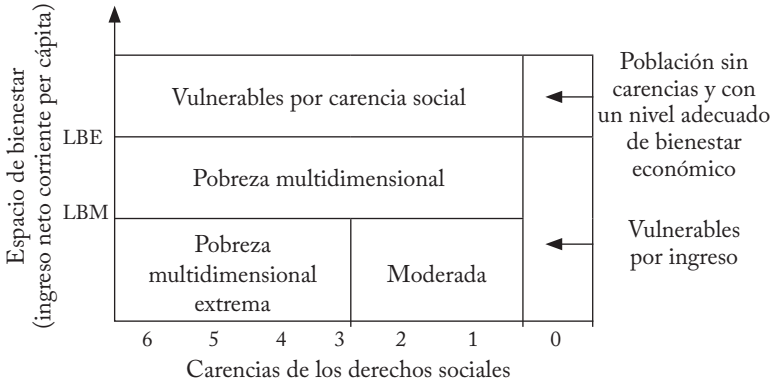
El enfoque del bienestar económico representa el ingreso de los hogares como una aproximación a la capacidad que tienen para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias, mientras que el enfoque de los derechos sociales está asociado a la existencia de garantías fundamentales, inalienables, insustituibles e interdependientes, reconoce que la pobreza está asociada a una falla en el ejercicio de estos derechos y busca identificar las condiciones que limitan la libertad de las personas para desarrollarse plenamente. Supone que cada persona, a partir de sus circunstancias y preferencias, desarrolla el conjunto de capacidades que definen el abanico de opciones de vida que puede elegir; si estas opciones no le permiten tener condiciones de vida aceptables dentro de su sociedad, se considera que el individuo es pobre (Coneval, 2009:9).

En cada uno de los seis indicadores sociales se identificaron los elementos mínimos a partir de los cuales se define un umbral de carencia. Los criterios adoptados para la elaboración del umbral son los siguientes (Coneval, 2009:36-37): *i*) aplicar las normas legales existentes, *ii*) aplicar criterios definidos por expertos de instituciones públicas dedicadas a la materia de cada indicador de carencia, *iii*) aplicar criterios basados en los resultados del análisis estadístico, y *iv*) determinar el umbral por parte de la Comisión Ejecutiva del Coneval, después de haber considerado la opinión de personas expertas en la materia. Finalmente, se calculó el índice de privación social como la medida agregada de carencias de los seis indicadores establecidos en el artículo 36 de la LGDS.

El último paso en la medición multidimensional de la pobreza consiste en el análisis simultáneo de ambos espacios para identificar a aquellos individuos que son pobres. En el rectángulo de la figura 1 se representa la población total. En el eje vertical se tiene la primera

dimensión que marca la LGDS, que es el ingreso neto corriente per cápita, mientras que en el eje horizontal se mide, de derecha a izquierda, el conjunto de las seis carencias sociales: educación, salud, vivienda, seguridad social, servicios básicos y alimentación; el número cero representa a la población que no tiene ninguna carencia, y el número seis, al segmento que tiene todas las carencias de derechos sociales.

FIGURA 1
POBLACIÓN POR TIPO DE POBREZA



NOTA: LBE significa "línea de bienestar económico", y LBM representa la "línea de bienestar mínimo".
FUENTE: elaboración propia con información del Coneval (2009).

Se identifican también los distintos tipos de pobres según la medición multidimensional de la pobreza (Coneval, 2009:25):

- Pobres multidimensionales: es la población con un ingreso por debajo de la línea de bienestar económico ($1 921.74 para las zonas urbanas y $1 202.80 para las zonas rurales) y que padece al menos una carencia social.[2]

[2] Se considera que una persona experimenta carencia en el espacio de los derechos sociales cuando el valor del índice de privación social es mayor que cero, es decir, que presenta al menos una de las seis carencias. Al construir el índice de privación social como la suma de los indicadores de carencia, se supone que cada una de las carencias tiene la misma importancia.

- Vulnerables por carencia social: población que presenta una o más carencias sociales, pero tiene un ingreso superior a la línea de bienestar económica.
- Vulnerables por ingreso: son aquellos individuos que no presentan carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar mínimo.
- No pobre multidimensional y no vulnerable: población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y no reporta ninguna carencia social.

Los derechos humanos son inherentes a todos sin distinción de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, color, religión, idioma o cualquier otra condición; son universales porque todos pueden participar, progresivos al estar en constante evolución y no permitir un retroceso, y además se encuentran considerados y garantizados en la ley a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional (CDESC, 2001; OACNUDH, 2004).

Los principios, reglas y estándares legales en materia de derechos humanos han logrado establecer no sólo las obligaciones negativas del Estado, sino también han definido las acciones necesarias para lograr la plena materialización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Lo ideal sería que la positivación de los derechos humanos genere espacios institucionales que permitan a diferentes sujetos sociales constituirse en sujetos de derechos con instrumentos claros para su exigibilidad y consecuente vigencia (PDHDF, 2016).

La medición multidimensional de la pobreza es una interesante propuesta para consolidar una herramienta con un enfoque basado en el reconocimiento y ampliación de derechos para transformar las estructuras que determinan las desigualdades y vulneraciones de derechos aún existentes, a fin de abrir la discusión sobre marcos conceptuales, diseños institucionales y modalidades de gestión pública que puedan garantizar un acceso igualitario a los derechos sociales y que permitan al mismo tiempo ampliar la participación social y los mecanismos de garantía de los actores institucionales (Rossi y Moro, 2014); pertenece a una tendencia internacional impulsada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) donde se busca integrar

el enfoque basado en derechos (EBD) como un instrumento metodológico que, además del discurso de la teoría constitucional e internacional de los derechos humanos, incorpora una dimensión política en el análisis a través de las políticas públicas del Estado (Alzo, 2014).

En este sentido, es importante hacer una distinción entre los derechos humanos y los derechos sociales establecidos en la LGDS para la medición multidimensional de la pobreza. Los primeros cuentan con mecanismos jurídicos que permiten protegerlos y reclamar su garantía en tribunales, mientras que los segundos son considerados parte de la segunda generación de derechos, que pueden aplazarse y cuyo cumplimiento no puede ser exigido judicialmente, convirtiéndose sólo en líneas programáticas para orientar las políticas públicas, y se protegerán sólo en la medida en que el Estado pueda destinar recursos públicos para su realización (Blanco *et al.*, 2014).

En el caso de México, las últimas tres décadas han sido el escenario de continuas experiencias para enfrentar la pobreza y la exclusión, motivando un proceso significativo de expansión de derechos en diversos ámbitos de las políticas públicas donde mejorar las estadísticas e indicadores sociales se ha convertido en uno de los objetivos primordiales; no obstante, contar con mediciones oficiales de pobreza que tomen en cuenta el enfoque de derechos humanos es una condición necesaria pero no suficiente para que las políticas de desarrollo social puedan mejorar las condiciones vida.

El gobierno mexicano estableció su compromiso de combatir la pobreza al definir una metodología oficial para medirla, pero es importante analizar si estas estimaciones no son sólo una estadística más y son útiles para la gente que diseña o evalúa las políticas sociales. Desde hace una década el Coneval realiza estimaciones oficiales de pobreza que han intentado integrar las mejores prácticas metodológicas disponibles en los niveles nacional e internacional, forjando una importante credibilidad gracias a un modelo institucional que le permite cumplir con sus funciones de manera objetiva y hasta cierto punto independiente. El principal problema es que esta relativa independencia también lo separa de los procesos directos de toma de decisiones del gobierno y limita su capacidad de hacer exigible el uso de la información que genera en la política social, por ejemplo, la definición propuesta para cada uno de los derechos sociales inevitablemente presenta algunas restricciones de carácter técnico que

resultan de intentar medir un problema complejo como la pobreza en una estadística.

El hecho de tener mejores mediciones de pobreza es sólo un primer paso para el análisis del fenómeno de la pobreza con un enfoque basado en derechos, ya que la información que se genera debe ser útil no sólo para conocer los determinantes de la pobreza y entender mejor este fenómeno multidimensional, sino que también necesita mayores aplicaciones en el terreno de las políticas públicas. En un escenario donde las estimaciones oficiales de pobreza son ajenas a los diseñadores y evaluadores de políticas públicas, los números de pobreza se convierten sólo en una estadística más que tiene solidez técnica pero bastante costosa.

El reto de la medición de los derechos sociales: un propuesta para el derecho a la educación

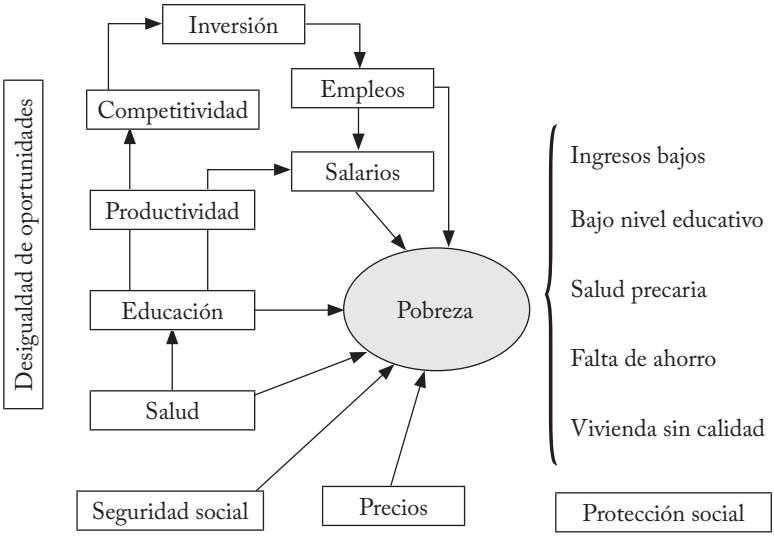
La pobreza está directamente asociada a una falla en el ejercicio de los derechos sociales, por lo que las autoridades responsables tienen que establecer prioridades para garantizar su cumplimiento mediante la asignación de recursos públicos. En la construcción del índice de privación social como la suma de indicadores de carencia en la medición multidimensional de la pobreza, se hace el supuesto de que cada uno de los derechos sociales tiene la misma importancia relativa con fundamento en los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, los cuales reconocen que el incumplimiento de uno vulnera el cumplimiento de los demás y que ninguno es más importante que otro (Coneval, 2009:23).

El supuesto de igualdad de derechos puede ser una justificación de carácter técnico para intentar resolver el problema de agregación de las diversas carencias, donde se pasa de un esquema multidimensional, que incluye información sobre seis derechos sociales, a uno unidimensional para poder clasificar a la población por su condición de pobreza en una sola estadística. El problema es que todos los derechos sociales están relacionados entre sí porque la pobreza es un fenómeno complejo que presenta correlación entre sus diversas variables, es decir, una persona que no tiene el ingreso suficiente para cubrir de

manera adecuada sus necesidades básicas de alimentación muy probablemente no tiene un empleo que genere los ingresos suficientes para cubrir otros derechos sociales, como la educación o la salud, entre otros.

En la figura 2 se muestra un ejemplo de los determinantes y efectos de la pobreza donde no sólo están incluidos los seis derechos sociales de la medición multidimensional, sino también otros de carácter sistémico como los precios, la productividad, la inversión y la generación de empleos, que afectan a su vez variables como el nivel educativo, la vivienda sin calidad, etcétera.

FIGURA 2
DETERMINANTES Y EFECTOS DE LA POBREZA



FUENTE: Coneval (2009).

Los derechos sociales están relacionados con aquellos elementos que necesita cualquier persona para tener un nivel de bienestar que le permita desarrollarse de manera adecuada; en este sentido, Amartya Sen (1992:310) argumenta que "existe un núcleo absoluto en la idea de pobreza porque si hay hambruna e inanición, entonces sin importar el enfoque relativo hay claramente una situación de po-

breza y aun si la atención se desvía a otros aspectos del estándar de vida, el aspecto absoluto de la pobreza no desaparece".

La pobreza puede definirse en un sentido absoluto como la privación de capacidades básicas, y en uno relativo como la carencia de los medios considerados apropiados en una sociedad para alcanzar dichas capacidades (Sen, 1992:312). Según Sen, debe concebirse como:

> […] la presencia de capacidades básicas que todo individuo debe tener para participar mínimamente en distintas actividades sociales, donde propone una nutrición adecuada, buena salud y educación básica; lo anterior no entraña el rechazo a la idea que la falta de ingreso es una de las principales causas de la pobreza, y puede ser una razón por la que una persona esté privada de capacidades (Sen, 1992:315).

Los funcionamientos o realizaciones juegan un papel importante porque representan partes del estado de una persona, como las cosas que logra hacer o ser al vivir, y pueden ser tan elementales como tener una alimentación adecuada, o hasta realizaciones más complejas como participar en la vida de la comunidad (Sen, 1992).

Las capacidades se definen entonces como el conjunto de vectores de funcionamiento que reflejan la libertad del individuo para llevar un tipo de vida u otro, es decir, es el conjunto de capacidades que en el ámbito de los funcionamientos refleja la libertad de la persona para elegir entre posibles modos de vida. En síntesis, existen capacidades fundamentales que impiden al individuo satisfacer necesidades básicas, como la habilidad para estar bien nutrido, tener buena vivienda, escapar a la morbilidad evitable, entre otras. Hablar de capacidades básicas o fundamentales proporciona un enfoque de la pobreza distinto al de quienes la ven únicamente como un problema de insuficiencia de recursos monetarios (Sen, 1992:319-320).

La igualdad de derechos está relacionada con el problema que plantea Sen (1992; 1993), la jerarquización de los funcionamientos elementales, donde en la propuesta de medición multidimensional de la pobreza se desconoce que puedan existir capacidades fundamentales porque existe la posibilidad, por ejemplo, de que un individuo con carencia en el acceso a la alimentación no sea considerado como pobre multidimensional extremo. Por tal motivo, Lara propone de manera preliminar que:

- Los individuos que tengan carencia en el acceso a la alimentación sean considerados, sin importar las demás carencias sociales y su posición en el espacio de bienestar económico, como pobres multidimensionales extremos.
- Los individuos que de manera simultánea presentan carencia en alimentación, salud y educación, sin importar las demás carencias sociales y su posición en el espacio de bienestar económico, sean considerados como pobres multidimensionales extremos (Lara, 2015).

La educación tiene un papel crucial en el desarrollo económico, político y social, por lo que la mayor parte de los países en el mundo ha intentado, a través de diversos marcos normativos, nacionales e internacionales, establecerla como un derecho fundamental que se encuentre presente en la política social. La LGDS establece la educación como un derecho central para el desarrollo social, por lo que es importante contar con mecanismos, instituciones y reglas que den seguimiento a las diversas acciones del gobierno y la sociedad civil para conocer el avance, positivo o negativo, que se tiene en el ámbito educativo. En este apartado se analiza el indicador que el Coneval utiliza para conceptualizar y medir el derecho a la educación en la metodología multidimensional de la pobreza, con la finalidad de esbozar de manera preliminar una propuesta que ayude en la discusión de mejorar las mediciones cuantitativas de este fenómeno complejo.

Los derechos humanos se pueden identificar con los siguientes principios (CDESC, 2001; OACNUDH, 2004):

- El principio de indivisibilidad reconoce que ningún derecho es intrínsecamente inferior a ningún otro. Los derechos económicos, sociales y culturales deben ser respetados, protegidos y realizados en las mismas condiciones que los derechos civiles y políticos.
- El principio de interdependencia reconoce la dificultad de hacer efectivo cualquiera de los derechos de forma aislada respecto de los demás. Por ejemplo, es insuficiente hablar del derecho al trabajo sin que se haya hecho mínimamente efectivo el derecho a la educación básica.

Los principios de indivisibilidad y de interdependencia obligan a realizar esfuerzos para que los derechos sociales se hagan efectivos simultáneamente, estableciendo prioridades en caso de un contexto de recursos escasos. Todos forman una unidad compleja en la que se relacionan unos con los otros de manera profunda, de tal suerte que constituyen un compendio que no se puede fragmentar. De este modo, no podemos prescindir de uno solo de ellos sin afectar al resto: por el contrario, cada derecho precisa de los demás para lograr su completa eficacia.

¿Cómo abordar el análisis del derecho a la educación? Si bien la respuesta a esta pregunta no es fácil, se pretende analizar la relación construida analíticamente entre pobreza y educación a través de la metodología multidimensional para la medición de la pobreza, una aproximación de carácter oficial y técnica elaborada por el Coneval. El enfoque de los derechos sociales, además de otorgar un marco ético para la evaluación de las políticas de desarrollo social, proporciona un marco normativo con consecuencias prácticas en la definición de las responsabilidades sociales y el diseño de políticas públicas (CDESC, 2001; OACNUDH, 2004); también permite tomar en cuenta normas mínimas, principios y reconocimientos legales, no sólo con respecto a los resultados sino también durante el proceso mismo de implementación de estrategias de superación de la pobreza.

El Coneval intenta, con la metodología multidimensional de la pobreza, dar un tratamiento complejo a la relación entre pobreza y educación, donde la educación parte de un todo más amplio que tiene que verse como un elemento que se interrelaciona a su vez con las otras variables y derechos sociales con los que se mide la pobreza. Por ejemplo, la educación es una variable que explica en parte el nivel de ingresos de un hogar o individuo, donde quienes reciben más educación esperan tener acceso a empleos mejor remunerados económicamente que por lo general pagan mejores salarios; esto a su vez se relaciona con el tipo de vivienda que se adquiere, el acceso a la seguridad social, la alimentación, entre otros.

En la medición multidimensional de la pobreza, el indicador que analiza el derecho a la educación fue definido como "rezago educativo"; para la construcción de su umbral se consultó al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), organismo encargado de la evaluación del sector educativo en México. El INEE le propuso

al Coneval la Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano (NEOEM), conforme a la cual se considera con carencia por rezago educativo a la población que no cumple con alguno de los siguientes criterios (Coneval, 2009:37-38):

- Tiene de tres a 15 años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal.
- Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía de haberla cursado, es decir, la primaria completa.
- Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente, es decir, secundaria.

En resumen, la forma en que el Coneval mide si se cumple con el derecho a la educación se limita sólo al rezago educativo, definido como la capacidad que tiene el Estado mexicano para lograr que la población tenga acceso o no a la educación básica obligatoria para toda su población (véase el cuadro 1).

Los resultados del indicador de rezago educativo muestran en el cuadro 1 que en el nivel nacional, 19.2% de la población tiene carencias en el derecho social a la educación. Es importante señalar dos puntos: *i*) si bien no se muestran los datos completos sobre los resultados de las otras variables involucradas en la medición de la pobreza, existe una relación entre las entidades federativas que tienen los peores resultados y un menor acceso a la educación, como en los casos de Chiapas, Oaxaca y Guerrero, y por tal motivo se puede deducir de manera preliminar la interdependencia simultánea de los derechos sociales, y *ii*) en el caso de los tomadores de decisiones que elaboran políticas públicas educativas, con estos datos, si uno sigue una lógica lineal y no toma en cuenta la complejidad del fenómeno educativo, se puede caer en el error de sólo buscar aumentar la cobertura en el nivel obligatorio para mejorar el derecho social a la educación.

¿Es la mejor opción medir el derecho social a la educación sólo con la variable "rezago educativo"? El reto comienza cuando se intenta cuantificar un fenómeno multidimensional, porque un indicador reduce complejidad al no poder captar las relaciones con otras variables o aquellos efectos indirectos, por ejemplo, el acceso a los niveles de educación obligatorios puede omitir la calidad de la educa-

CUADRO 1
ESTIMACIONES DEL REZAGO EDUCATIVO EN MÉXICO, 2012

Entidades federativas	*Porcentaje*	*Entidades federativas*	*Porcentaje*
Aguascalientes	15.3	Morelos	19.2
Baja California	14.6	Nayarit	19.3
Baja California Sur	15.7	Nuevo León	12.7
Campeche	19.2	Oaxaca	27.7
Coahuila	12.5	Puebla	24.1
Colima	18.8	Querétaro	17.5
Chiapas	33.5	Quintana Roo	17.6
Chihuahua	16.1	San Luis Potosí	21.2
Distrito Federal	9.2	Sinaloa	18.4
Durango	16.1	Sonora	13.6
Guanajuato	23.9	Tabasco	19.1
Guerrero	26.8	Tamaulipas	15.5
Hidalgo	20.6	Tlaxcala	15.8
Jalisco	18.4	Yucatán	23.4
Estado de México	15.4	Veracruz	25.8
Michoacán	26.1	Zacatecas	21.1
Nivel nacional		19.2	

FUENTE: elaboración propia con datos del Coneval (2009) e información del MCS (INEGI, 2012).

ción, las habilidades individuales, las redes sociales, la suerte, entre otros aspectos que también son importantes.

El uso de "rezago educativo" como indicador parece estar limitado para explicar el derecho social a la educación, por lo que es importante enriquecer el análisis con las propuestas de otras disciplinas como el derecho. El primer párrafo del artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) establece que toda persona tiene derecho a la educación, que debe ser gratuita al menos en la instrucción elemental y fundamental; de manera adicional, compren-

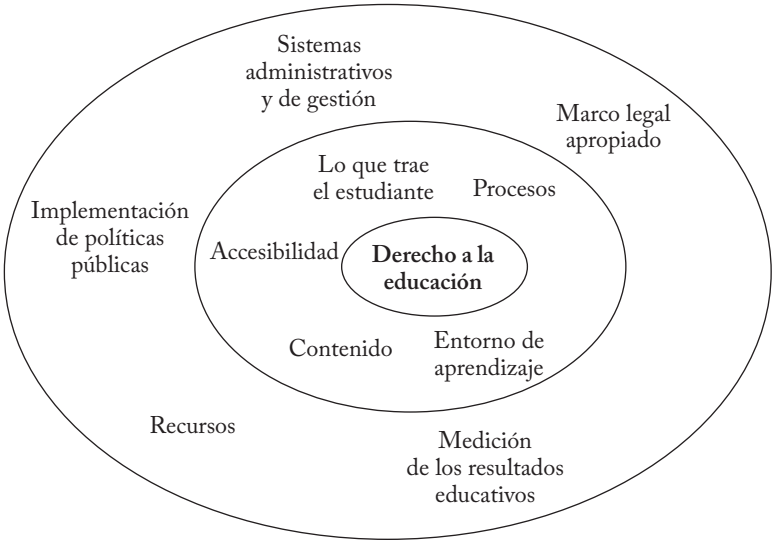
de también los siguientes estándares (observación general núm. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales):

- *Disponibilidad*. Los gobiernos tienen la responsabilidad de construir suficientes escuelas para garantizar que todos puedan asistir a una. Las escuelas deben estar equipadas con todos los materiales e instalaciones que necesitan para funcionar adecuadamente, como materiales de enseñanza, personal, maestros calificados, protección y comedor.
- *Accesibilidad*. Las instituciones educativas deben ser accesibles para todos. Las escuelas necesitan tener las condiciones mínimas de seguridad y estar ubicadas a una distancia razonable de las comunidades. En este rubro también se integra la igualdad de oportunidades educativas, donde la educación debe estar disponible para todos sin importar el nivel de ingresos.
- *Aceptabilidad*. Los planes de estudio y los métodos pedagógicos de las escuelas deben ser aceptables para los padres de los niños y cumplir con las normas nacionales establecidas por el gobierno.
- *Adaptabilidad*. La educación debe ser adaptable a los cambios sociales y debe incluir los diferentes intereses sociales y culturales de los alumnos.

La educación tiene la importante función social de formar ciudadanos capaces de ejercer sus derechos y obligaciones, ingresar al mercado laboral o desarrollar las habilidades mínimas que les permitan desenvolverse adecuadamente a lo largo de su vida. Por tal motivo, el derecho a la educación difícilmente se puede ejercer sin por lo menos tomar en cuenta, en el corto y el mediano plazo, un análisis detallado de la calidad educativa, la pertinencia de los programas y contenidos curriculares, la deserción estudiantil y la cobertura. Tener acceso a la educación es sólo una condición necesaria pero no suficiente para ejercer el derecho a la educación, porque también se tiene que tomar en cuenta su calidad, que depende de la eficiencia y eficacia del sistema educativo para generar un aprendizaje significativo que permita la participación de todos los individuos en la vida social, productiva y política (Hernández, 2009).

En la figura 3 se presenta una propuesta con un enfoque sistémico elaborada por Pigozzi (2008), que pretende enriquecer la compren-

FIGURA 3
ENFOQUE SISTÉMICO PARA ANALIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN CON BASE EN LA CALIDAD



FUENTE: Pigozzi (2008).

sión del derecho a la educación con énfasis en la calidad educativa. El primer nivel del sistema se centra en el estudiante, donde se interrelacionan cinco elementos: *i*) la accesibilidad en un contexto de igualdad de oportunidades educativas; *ii*) lo que atrae al estudiante como un participante activo y central en la construcción de su propio conocimiento; *iii*) el contenido actualizado de lo que se ve en el currículo educativo; *iv*) los procesos de enseñanza-aprendizaje que necesitan una participación activa de los docentes, estudiantes y padres de familia, y *v*) el entorno del aprendizaje que tiene que ver con el entorno físico y psicosocial en el que se desenvuelven.

El segundo nivel está relacionado con las competencias del Estado mexicano en materia educativa: *i*) estructuras y procesos administrativos y de gestión que en México la SEP debe regular, mientras que el sindicato y la escuelas son los responsables de la implementación; *ii*) implementación de políticas públicas donde el magisterio juega un papel importante; *iii*) marco legal apropiado; *iv*) los recursos físicos, financieros y humanos suficientes para la labor educativa,

y *v*) es importante contar con esquemas de medición de los resultados educativos: la evaluación es importante no sólo como herramienta de control, sino que también es un espacio de participación que permite disminuir errores, establecer nuevas estrategias y hacer los procesos transparentes.

El acceso a la educación no puede de manera individual asegurar el ejercicio correcto del derecho a la educación, porque existen otros elementos y dimensiones importantes que están interrelacionados, como la calidad, los procesos, instituciones, recursos, entre otros. En este artículo sólo se mencionan de manera general algunas propuestas que aportan a la discusión para elaborar otro tipo de indicadores con la ventaja de contar con fuentes de información estadística útiles para elaborar un análisis que, si bien no supera el problema de cualquier medición, ofrece una visión complementaria del derecho a la educación.

Por ejemplo, para tener una aproximación a la disponibilidad y la accesibilidad, la SEP y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) elaboraron el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de la Educación Básica y Especial, mientras que para conocer los avances en aceptabilidad y adaptabilidad se pueden utilizar herramientas como el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea), el Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA), o cualquier otro instrumento que elabore el INEE para evaluar resultados educativos en los estudiantes.

El plan comunitario en la Cruzada Nacional contra el Hambre: ¿vínculo entre el enfoque de derechos sociales y políticas públicas?

En este apartado se pretende mostrar de manera preliminar la forma en que se relaciona el enfoque de derechos sociales establecidos en la medición multidimensional de la pobreza con la política social en la CNCH, donde primero se describe de manera general el proceso de elaboración del plan comunitario y después se discute si los derechos sociales se entienden sólo como líneas programáticas para orientar las políticas públicas y no como derechos individuales fundamentales.

Los resultados del Coneval muestran que en 2012, 9.8% de los mexicanos se encontraba en una situación de pobreza multidimen-

sional extrema. Por tal motivo, desde el inicio de su periodo como presidente, Enrique Peña Nieto propuso cambios sustanciales a la estrategia del gobierno federal para combatir la pobreza impulsando la CNCH, que busca garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de aproximadamente 7.01 millones de mexicanos que no tienen los recursos suficientes para el ejercicio pleno de su derecho a la alimentación (Coneval, 2009). El decreto que dispone la norma jurídica para la CNCH, con fecha de publicación el 22 de enero de 2013, señala los siguientes objetivos (Sedesol, 2013a; Sedesol, 2013b):

- Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación.
- Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
- Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
- Minimizar las pérdidas poscosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
- Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

La Sedesol define la CNCH como una estrategia de bienestar social donde no sólo se busca la coordinación entre las diferentes dependencias de la administración pública en sus tres órdenes de gobierno, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y el sector privado, sino que la participación ciudadana se convierta en un eje transversal que incida en todas sus acciones con la finalidad de reducir el número de personas en condición de pobreza extrema y carencia alimentaria, y que transforme los entornos social y económico, mejorando la inclusión y el desarrollo comunitario.

Los comités comunitarios (CC) son los órganos de representación y participación social que buscan traducir las necesidades específicas de una comunidad en acciones concretas que jerarquicen y solucionen los problemas más importantes; por lo menos en los lineamientos, los CC son actores relevantes no sólo para entender la CNCH, sino también porque son corresponsables de participar en las distintas fases de las políticas públicas.

En julio de 2013 se publicaron los lineamientos para el funcionamiento de los CC de la CNCH (Sedesol, 2013a; Sedesol, 2013b; Sin Hambre, 2014a; Sin Hambre, 2014b); a partir de ese momento y hasta el inicio de 2015 se han conformado alrededor de 60 217 comités en los diferentes municipios seleccionados por la Sedesol debido a su alta incidencia de personas en situación de pobreza extrema y que presentan también carencia de acceso a la alimentación, según los criterios de la medición multidimensional de la pobreza elaborada por el Coneval.

Los CC son órganos de participación social y representación en zonas urbanas, rurales o indígenas que son electos en una asamblea general a la que pueden asistir todos los miembros de una localidad. El promotor es un actor que juega un papel central en la implementación de la CNCH, porque es el enlace directo entre la sociedad, las autoridades municipales y estatales, y el gobierno federal. En una primera etapa, el promotor tiene que conocer, identificar y delimitar la comunidad donde se va a implementar la CNCH.

El día de la asamblea general, el promotor expone los objetivos de la CNCH, así como las actividades por realizar, donde el primer punto del día es invitar a toda la comunidad a participar en la mesa directiva del comité, el cual está conformado por un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia, y siete vocales que corresponden a las siguientes comisiones de trabajo: salud, educación, alimentación, seguridad social, vivienda, servicios básicos de la vivienda e ingreso. Es importante señalar que todos estos elementos pertenecen a los componentes de la medición de la pobreza multidimensional, donde por lo menos en la estructura del comité existe una correspondencia directa.

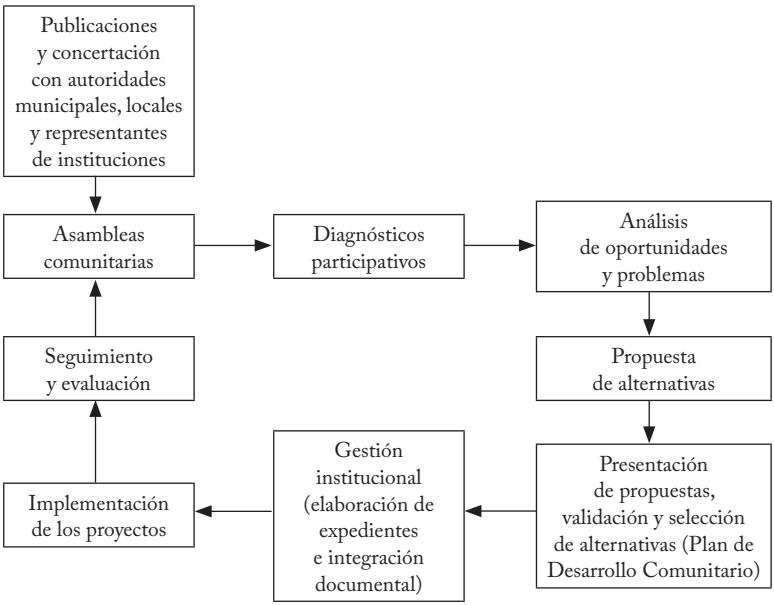
Las funciones y competencias del CC electo democráticamente por votación en la asamblea son las siguientes:

- Promover la organización de los miembros de la comunidad, estableciendo la Asamblea General como órgano de decisión.
- Detectar y priorizar los problemas existentes en la comunidad.
- Informar a los miembros de la comunidad acerca de los avances del plan comunitario.
- Establecer los mecanismos de corresponsabilidad entre la comunidad y los tres órdenes de gobierno.

- Participar en los procesos de ejecución, supervisión, control y seguimiento de proyectos y acciones de los programas sociales federales (Sedesol, 2013a; Sedesol, 2013b).

En la figura 4 se muestra el proceso completo para la elaboración del plan comunitario. Los trabajos de la CNCH inician, una vez establecidos los comités de manera formal en la asamblea, con la elaboración de un autodiagnóstico elaborado de manera conjunta entre el promotor y los habitantes de la comunidad. En términos generales, el autodiagnóstico incluye (Sedesol, 2013a; Sedesol, 2013b; SinHambre, 2014a; SinHambre, 2014b): *i*) documentos y elementos probatorios de que el CC se constituyó de manera formal, como fotos, minutas de las reuniones, el acta constitutiva, lista de asistencias, entre otros; *ii*) un pequeño censo de variables sociodemográficas; *iii*) información de las seis carencias de la medición multidimensional de la pobreza y servicios públicos disponibles en la localidad; *iv*) des-

FIGURA 4
PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN COMUNITARIO



FUENTE: Sedesol (2013a; 2013b).

cripción del proceso de comercialización y abasto; *v*) riesgos en la colonia, y *vi*) aspectos económicos y sociales.

En esta etapa los promotores tienen que ganarse la confianza de los habitantes de la localidad, porque no sólo se realizan actividades en los puntos de reunión, sino que también se hace un recorrido en toda la comunidad para identificar los problemas en los medios físico, social y económico. La calidad de la información depende del trabajo de recopilación que realice el promotor, por lo que pueden existir importantes sesgos que muestren incongruencias con la información oficial reportada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) o el Coneval. El autodiagnóstico no es otra cosa más que preguntar por la percepción de las comunidades sobre los diversos avances que tiene el gobierno en sus diferentes niveles para contribuir al goce de los derechos sociales establecidos en la LGDS.

El segundo paso es elaborar la matriz de inversión, que consiste en el análisis de oportunidades y problemas donde los habitantes de la comunidad tienen que contestar un cuestionario para tener los insumos necesarios para diseñar el plan comunitario, como (Sedesol, 2013a; Sedesol, 2013b; SinHambre, 2014a; SinHambre, 2014b): *i*) identificación de los problemas prioritarios, *ii*) opciones de solución, *iii*) elaboración de indicadores, *iv*) metas que se propone alcanzar a través de indicadores, *v*) acciones necesarias para cumplir con las metas, *vi*) recursos necesarios, *vii*) calendario de programación y *viii*) responsables de cada una de las acciones previstas.

En este sentido, los lineamientos de la CNCH hacen hincapié en que este proceso es de planeación comunitaria participativa porque:

- Las comunidades tienen derecho a participar en las decisiones que afectan sus condiciones de vida y trabajo.
- La participación real requiere la intervención de la comunidad en todas las fases del proceso de desarrollo, como planeación, implementación, supervisión, seguimiento y evaluación.
- El desarrollo de las capacidades es esencial para promover la participación equitativa entre mujeres, hombres y jóvenes.
- Las comunidades tienen recursos ocultos que pueden impulsar su desarrollo, por lo que fomentar el uso de estos recursos así como las capacidades necesarias para aprovecharlos, además de hacerlos visibles, puede tener un impacto positivo.

- Las comunidades son las primeras interesadas, entre todos los protagonistas del desarrollo, en identificar problemas y en el mantenimiento y la mejora de su entorno (Sedesol, 2013b).

En la penúltima etapa se elabora el plan comunitario, que es un documento de planeación, gestión y acción donde se plasma el proceso participativo de toda la comunidad para atender los objetivos, intereses, oportunidades, problemas, demandas y necesidades de los habitantes. El CC es responsable de la gestión y aplicación transparente de todos los recursos financieros, materiales, tecnológicos humanos, de tipo público o privado, que reciban.

La elaboración del plan comunitario es una de las etapas más importantes en la CNCH porque resume toda la información recopilada tanto en el autodiagnóstico como en la matriz de inversión, para después llegar a través del consenso a la jerarquización de los problemas, así como las posibles alternativas de solución avaladas por la comunidad. Los documentos tienen que ser autorizados en la asamblea general para después entregarse de manera formal a los representantes de la Sedesol en los niveles federal y estatal, y a la gente del municipio.

Por último, una vez que se entrega el plan comunitario comienza el proceso para la gestión de los programas sociales del gobierno federal que pueden resolver y atender los principales problemas de las comunidades; en algunas ocasiones, los gobiernos estatales y municipales canalizaron sus programas y recursos para la atención de algunas necesidades prioritarias.

El proyecto político expresado en los planes comunitarios contiene información valiosa sobre la jerarquización de las necesidades de cada localidad; una vez identificados los problemas prioritarios se busca atender los ocho indicadores, que incluyen los derechos sociales de la LGDS a través de diversos programas del gobierno federal, en especial de la Sedesol, así como de otras dependencias y organismos públicos.

En el cuadro 2 se muestra evidencia para inferir de manera preliminar que la CNCH es una estrategia donde se utiliza como base el enfoque de los derechos sociales establecidos en la medición multidimensional de la pobreza, pero sólo para vincular políticas públicas ya existentes que pueden tener relación con cada uno de los indica-

dores, pero no se aprecia un esfuerzo de análisis individual de cada uno de los derechos sociales para conocer sus relaciones de causa y efecto. Los principales problemas por orden de importancia detectados por los CC en la implementación de la CNCH son los siguientes (SinHambre, 2014a; SinHambre, 2014b):

- *Seguridad*. Casi todas las comunidades denuncian en sus autodiagnósticos problemas de seguridad, por lo que consideran que es una limitante para el desarrollo aun cuando no es un indicador considerado dentro de los lineamientos.
- *Salud*. Los problemas en el sector salud son una demanda recurrente, principalmente por la falta de una clínica cercana o por la carencia de doctores y medicamentos en los centros de salud.
- *Educación*. El tema de educación fue considerado como prioritario en los planes comunitarios, donde se solicitaron becas para niños y jóvenes, así como el ingreso de familias al programa Prospera; también son recurrentes las solicitudes para mejorar las condiciones de infraestructura de las escuelas preescolares, primarias o secundarias.
- *Servicios y calidad de la vivienda*. En el caso de las comunidades rurales donde se implementa la Cruzada no se cuenta con acceso a servicios básicos como drenaje o agua entubada, mientras que en zonas urbanas son muy frecuentes el hacinamiento y las condiciones precarias en los hogares.
- *Alimentación*. El programa de Comedores Comunitarios está enfocado a mejorar el acceso a una alimentación adecuada en las comunidades rurales y urbanas, donde los CC tienen que hacer una solicitud a la Sedesol para su aprobación.

Conclusiones

Las estimaciones oficiales de la pobreza en México son un punto de referencia importante para el diseño de los programas sociales, porque permiten identificar a la población susceptible de recibir apoyos, brindan herramientas para la planeación y evaluación de las políticas públicas, y establecen criterios objetivos para la direccionalidad y reasignación de los recursos públicos. La presencia de una cifra oficial

CUADRO 2
RELACIÓN DE DERECHOS SOCIALES CON POLÍTICAS PÚBLICAS VINCULADAS CON LA CNCH

Derechos sociales	*Políticas públicas vinculadas con la CNCH*
Ingreso corriente per cápita	Prospera, Programa de Empleo Temporal, Proyectos productivos, centros de acopio
Rezago educativo promedio en el hogar	Incorporar a los niños a la educación primaria y secundaria. Certificar a personas que no tienen la primaria o la secundaria completa
Acceso a los servicios de salud	Seguro popular, construcción de centros de salud, casa de salud, equipamiento de centros de salud
Acceso a la seguridad social	65 años y más, seguro para jefas de familia
Calidad y espacios de la vivienda	Pisos firmes, techos firmes, muros firmes. Cuartos adicionales, construcción de pie de casa, estufas ecológicas
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	Agua entubada, red de drenaje, sistema de saneamiento, baños secos, biodigestores, letrinas ecológicas
Acceso a la alimentación	Comedores comunitarios, lechería Liconsa, comedor escolar, tienda Diconsa
Grado de cohesión social	Comités comunitarios, asambleas comunitarias

FUENTE: elaboración propia con base en Sedesol (2013b).

de pobreza es un enorme avance en lo que respecta a las prácticas y sistemas de evaluación y rendición de cuentas de la política social.

La medición multidimensional de la pobreza es un interesante ejercicio técnico propuesto por el Coneval para integrar el enfoque de derechos humanos a la política pública, pero presenta limitaciones técnicas al medir una realidad social tan compleja como la pobreza, lo

que limita desde su concepción el enfoque y la aproximación metodológica a los derechos sociales, porque los entiende sólo como líneas para orientar las políticas públicas que sólo se protegerán en la medida en que el Estado pueda destinar recursos públicos para su realización; es decir, sitúa el análisis en el plano instrumental y normativo, pero desde el punto de visto teórico aún no queda solventado; por tal motivo, es importante hacer una crítica a la definición de derechos sociales propuesta por el Coneval, que sin duda puede enriquecer la discusión e instrumentación de herramientas para medir el correcto ejercicio de los derechos sociales.

Es necesario hacer una reflexión para abordar brevemente la economía política de la medición de la pobreza en México. Tener mejores mediciones de pobreza es sólo un primer paso para el análisis del fenómeno de la pobreza, ya que la información que se genera debe ser útil no sólo para conocer sus determinantes y así tener un mejor entendimiento de este fenómeno multidimensional, sino que también necesita mayores aplicaciones en el terreno de las políticas públicas. Contar con mejores estimaciones permite revalorar y plantear en mejores términos las estrategias diseñadas para combatir la pobreza. En un escenario donde las estimaciones oficiales de pobreza sean ajenas a los diseñadores y evaluadores de políticas públicas, los números de pobreza se convertirían sólo en una estadística más que tiene solidez técnica y es bastante costosa; lo más importante es realizar una estrategia integral donde se modifique el marco jurídico para que los derechos sociales establecidos en la LGDS sean garantizados sin perjuicio de la existencia de políticas sociales y con mecanismos que permitan protegerlos, exigirlos y hacerlos justiciables.

En la próxima revisión metodológica de la medición multidimensional de la pobreza en 2019 es importante que el Coneval reciba aportaciones y críticas de la academia, el sector público, organizaciones de la sociedad civil y demás usuarios de sus estimaciones, en especial la discusión sobre la pertinencia de modificar el supuesto de igualdad de derechos sociales para jerarquizar al menos las capacidades fundamentales de alimentación, educación y salud que, con base en algunas propuestas teóricas como la de Sen (1992, 1993), constituyen el núcleo básico de la pobreza.

La forma en que el Coneval mide el derecho a la educación se limita al rezago educativo, definido como la capacidad que tiene el

Estado mexicano para lograr que la población tenga acceso o no a la educación básica obligatoria para toda su población, pero el acceso a la educación no puede de manera individual asegurar el ejercicio correcto del derecho a la educación, porque existen otros elementos y dimensiones importantes que están interrelacionados, como la calidad, los procesos, instituciones, recursos, entre otros. Este aspecto se pierde de vista en la implementación de las estrategias gubernamentales para reducir los índices de pobreza; por tal motivo, se recomienda realizar propuestas complementarias a las que propone el Coneval para conocer si se está realizando el correcto ejercicio de todos los derechos sociales establecidos en la LGDS.

Por último, en el análisis de la CNCH existe evidencia para inferir de manera preliminar que es una estrategia donde se utiliza como base el enfoque de los derechos sociales para coordinar programas y recursos en beneficio de las localidades con mayor incidencia de pobreza multidimensional extrema; el problema radica en que está generando altas expectativas en los ciudadanos al intentar cumplir con algunas de los principales necesidades detectadas en los planes comunitarios. A casi tres años de su operación, se tiene que considerar la viabilidad política, económica y social de intentar satisfacer la mayor cantidad de demandas de los comités, además de hacer hincapié en la coordinación intersecretarial y con los tres niveles de gobierno.

La CNCH es una estrategia de asignación de recursos que, si bien puede hacer más eficiente el proceso de identificación de la población vulnerable, también implica potencialmente un componente electoral donde está en juego el acceso a los programas sociales, sin tomar en cuenta criterios objetivos para la selección de un padrón. El problema radica en que el enfoque basado en derechos humanos se utiliza sólo para relacionar políticas públicas ya existentes sin entender las relaciones de causa y efecto de los problemas públicos a los que realmente se enfrentan las comunidades.

El nombre específico de la "Cruzada Contra el Hambre" expresa el compromiso del gobierno por incrementar el acceso a la alimentación, no obstante, si se analizan los alcances de sus lineamientos no sólo se busca erradicar el hambre, sino también mejorar las condiciones de vida en otras dimensiones como la salud, la educación, servicios básicos de la vivienda, entre otros, de las familias mexicanas.

Por tal motivo, hace falta revisar a escala nacional los vacíos para la atención de problemas por la CNCH, donde la seguridad pública fue una preocupación constante.

El vínculo entre los derechos humanos y las políticas públicas es complejo "porque los primeros no sólo son objeto de las segundas como una estrategia para alcanzar su garantía, sino que también se han convertido en elementos centrales en el diseño, evaluación e implementación" (Blanco *et al.*, 2014:43); no obstante, la estructuración de las políticas públicas en torno a esta perspectiva no deja de ser problemática porque tienen lógicas distintas e incluso contradictorias. Las políticas públicas buscan resolver un problema público utilizando recursos escasos y definiendo prioridades de atención mediante la conformación de una agenda de gobierno, mientras que los derechos humanos, por otro lado, son títulos innegociables que, al ser reconocidos jurídicamente por el Estado, en teoría, tienen que ser garantizados (Alzo, 2014). En términos generales, la medición multidimensional de la pobreza en México está muy lejos de tener un verdadero enfoque de derechos sociales para la política pública.

Bibliografía

Alzo B., Carlos (2014), "El enfoque basado en derechos. ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?", en Laurence Burgorgue-Larsen *et al.* (coords.), *Derechos humanos y políticas públicas*, Barcelona, Red Derechos Humanos y Educación Superior.

Blanco, Ismael; Quim Brugué y Júlia Boada (2014), "Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas", en revista del CLAD, *Reforma y Democracia*, núm. 59, junio, pp. 5-34.

Blanco Escandón, Celia (2014), "Notas sobre la ley general de desarrollo social", en *Jurídica: Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 34, Universidad Iberoamericana, pp. 461-470.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) (2001), "Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", Ginebra, Comisión de Derechos Humanos-ONU.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2009), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf>.

Czarnecki, Lukasz (2013), "El Coneval. La institucionalización del concepto oficial de la pobreza en México", en *El Cotidiano. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 16, pp. 177-190.

Diagnóstico del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF) (2016), mimeo.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2013), Última reforma 7 de noviembre, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf>.

Hernández S., Genaro (2009), "Calidad de la educación media superior en México", en *Cuadernos de Educación y Desarrollo*, vol. 1, núm. 5, julio, pp. 1-23.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2012), "Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)", disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/enigh2012/ncv/default.aspx>.

Lara C., Manuel (2013), "Medición multidimensional de la pobreza. Un ejemplo de transparencia", en María Elena Flores O. (coord.), *Políticas públicas en México. Régimen político, finanzas y políticas sectoriales*, México, UAM-Iztapalapa.

Lara C., Manuel (2015), *La medición de la pobreza en México. Metodologías y aplicaciones*, México, UAM-Lerma/Juan Pablos.

Maués, Antonio y Beatriz E. Sánchez M. (2014), "Prólogo", en Laurence Burgorgue-Larsen *et al.* (coords), *Derechos humanos y políticas públicas*, Barcelona, Red de Derechos Humanos y Educación Superior.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidades para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2004), *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*, Nueva York y Ginebra, ONU.

Pigozzi, Mary Joy (2008), ¿Qué es la calidad de la educación?, en Kenneth Norman Ross e Ilona Jürgens Genevois (coords.), *Estudios internacionales sobre la calidad de la educación: planificación de su diseño y la gestión de su impacto*, París, UNESCO, pp. 41-53.

Rossi, Julieta y Javier Moro (2014) *Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*, Buenos Aires, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, disponible en <http://www.ippdh.mercosur.int/ganar-derechos-lineamientos-para-la-formulacion-de-politicas-publicas-basadas-en-derechos/>.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2002), *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*, México, Sedesol (Documentos de Investigación, Serie 1, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza).

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2013a), *Guía metodológica para la elaboración del diagnóstico y plan comunitario*, México, Sedesol.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2013b), *Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales*, disponible en <http://sinhambre.gob.mx/wp-content/uploads/2014/02/Lineamientos_COMPLETOS.pdf>, consultado el 20 de marzo de 2015.

Sen, Amartya (1992), *Inequality Reexamined*, Oxford, Massachusetts, Claredon Press.

Sen, Amartya (1993), "Capability and Well-Being", en Martha Craven Nussbaum y Amartya Sen (coords.), *The Quality of Life*, Oxford, Massachusetts Clarendon Press, pp. 30-53.

SinHambre (2014a), Informativo No. 5, disponible en <http://sinhambre.gob.mx/informativos/informativo-sinhambre-5/>, consultado el 20 de marzo de 2015.

SinHambre (2014b), Objetivos de la Cruzada, disponible en <http://sinhambre.gob.mx/cruzada/objetivos-de-la-cruzada/>, consultado el 20 de marzo de 2015.

Székely, Miguel (coord.) (2005), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Políticas públicas con enfoque de derechos humanos y análisis presupuestal: una reflexión sobre el caso de México

Gabriela Barajas Martínez*

Resumen

El presupuesto público es la expresión contable de los programas de gasto e ingresos públicos. Pero no sólo es eso, tal documento contable es parte de un proceso de toma de decisiones presupuestarias en el que, a partir de leyes, rutinas administrativas, prácticas y reglas políticas no escritas, se establecen y operan las políticas de gasto y fiscales que involucran al conjunto del Estado mexicano. Para analizar este proceso es necesario dividirlo en las llamadas "etapas del proceso presupuestal", las cuales no son lineales, sino que se superponen en el tiempo, y cada una tiene una dinámica propia. A diferencia de las etapas de políticas públicas, las del proceso presupuestal están normadas por leyes específicas, y las autoridades responsables de los programas públicos tienen la obligación de entregar informes en cada una de ellas. Existe consenso entre los especialistas respecto a la idea de que son cuatro etapas las que integran el proceso presupuestal: planeación-formulación, discusión-aprobación, ejecución, y control-evaluación.

* Profesora-investigadora, Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco. Correo electrónico: <gbarajasm@gmail.com>.

Agradezco a José Antonio Martínez y Guadalupe Zaragoza, miembros del Observatorio de Gasto Público-UAM-Azcapotzalco, su apoyo en la elaboración del presente artículo. El contenido del mismo es sólo responsabilidad de la autora.

Este artículo tiene como objetivo reflexionar sobre la necesidad de incluir el enfoque de derechos humanos en cada una de las etapas del proceso presupuestal. Desde nuestra perspectiva, sólo incluyendo dicho enfoque en cada una de las mencionadas etapas es que podemos pensar en políticas públicas encaminadas al ejercicio pleno de los derechos humanos en el país.

Introducción

La propuesta del diseño e instrumentación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos es una verdadera oportunidad para pensar la pertinencia o vigencia de los marcos analíticos con los que estudiamos el quehacer gubernamental en México. ¿Hasta dónde retomamos conceptos como el de *políticas públicas* o *ciclo de las políticas* sin revisar si nos permiten acercarnos a la realidad de nuestro país?, ¿hasta dónde, al utilizarlos de manera acrítica como algo dado, existente, encubren nuestra realidad, impidiendo modificarla? Es necesario pensar las etapas del ciclo de las políticas como un tipo ideal de políticas que nos muestran lo lejos que estamos de nuestros objetivos y los graves problemas (estructurales y coyunturales), que necesitamos resolver antes de afirmar que las políticas en nuestro país son públicas.

Por otro lado, el enfoque de derechos humanos por definición requiere que las políticas sean públicas, que incluyan la participación social y la rendición de cuentas; que sean eficientes y reconozcan el cumplimiento de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales como el eje de su existencia. Entonces, estamos ante un doble reto muy grande: pensar las políticas públicas y pensar las políticas que incluyan el enfoque de derechos humanos.

En el presente artículo se propone usar el análisis del proceso presupuestal para llevar a cabo esa tarea. Pero comencemos por el principio: ¿qué entendemos por análisis presupuestal? Para dar una primera respuesta a esta pregunta es necesario definir el *presupuesto público*: es la expresión contable de los programas de gasto e ingresos públicos. Pero no sólo es eso: tal documento contable es parte de un proceso de toma de decisiones presupuestarias en el que, a partir de leyes, rutinas administrativas, prácticas y reglas políticas no

escritas, se establecen y operan las políticas de gasto y fiscales que involucran al conjunto del Estado mexicano. Para analizar este proceso es necesario dividirlo en las llamadas etapas del proceso presupuestal, las cuales no son lineales, sino que se superponen en el tiempo, y cada una tiene una dinámica propia. A diferencia de las etapas de políticas públicas, las del proceso presupuestal están normadas por leyes específicas, y las autoridades responsables de los programas públicos tienen la obligación de entregar informes en cada una de ellas. Existe consenso entre los especialistas respecto a la idea de que son cuatro etapas las que integran el proceso presupuestal: planeación-programación-presupuestación, discusión-aprobación, ejecución, y auditoría-control-evaluación.

Estas etapas no sustituyen las del ciclo de las políticas; como veremos, las complementan, son una ventana para observar el proceso de las políticas. El análisis presupuestal proporciona una gran cantidad de información que podemos sistematizar utilizando el análisis de políticas públicas. En el artículo desarrollamos cinco apartados: en el primero, revisamos el concepto de *derechos humanos* y su clasificación en generaciones; en el segundo, analizamos la vinculación entre el enfoque de derechos humanos y las políticas públicas; en el tercero, reflexionamos sobre los conceptos de políticas públicas y ciclo de políticas, además de su utilidad para pensar el caso mexicano. La necesidad de conocer las características realmente existentes de las acciones de gobierno en México nos lleva, en el cuarto apartado, a proponer el análisis del proceso presupuestal y sus etapas para acercarnos al quehacer público en nuestro país. Al final, en el quinto apartado, reflexionamos sobre el caso mexicano. Las últimas reflexiones en este apartado son recomendaciones que, a manera de ejemplo, buscan mostrar la pertinencia del análisis presupuestal para el estudio y el diseño de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos en nuestro país. Finalmente cerramos con una serie de reflexiones.

Los derechos humanos

Un rasgo característico de los derechos humanos es no contar con una definición única y concluyente. Como lo destaca Alexis Sando-

val, esta definición ha tenido varias modificaciones. El autor señala que la lista de los derechos *del hombre* ha cambiado a lo largo del tiempo y se sigue modificando a partir de los medios disponibles para hacerlos efectivos, las condiciones históricas, los intereses en juego, las clases en el poder, y las transformaciones técnicas (Sandoval, 2011:105).

Máximo Pacheco, jurista chileno, citado por Sandoval, considera que el concepto de los derechos humanos debería ser la de "derechos fundamentales de la persona humana". De esta manera, toda persona, por el solo hecho de serlo, "posee derechos que deben ser reconocidos y garantizados por la sociedad", sin ningún tipo de discriminación por motivo de raza, color, sexo, idioma, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, tales derechos están estrechamente vinculados con la dignidad humana y son al mismo tiempo "condiciones para el desarrollo de esa sociedad" (Sandoval, 2011:106).

Es importante destacar el papel de la sociedad y no sólo del Estado en el reconocimiento y la garantía de los derechos humanos. La legislación en la materia obliga a los gobiernos (principalmente) y a otros representantes o servidores públicos del Estado a hacer ciertas cosas y les impide hacer otras. Sin embargo, es en la sociedad donde se generan los recursos económicos y materiales para hacer efectivos los derechos, y son los ciudadanos quienes apoyan proyectos políticos centrados en los derechos humanos o violadores de los mismos (véase el cuadro 1).

El desarrollo de los derechos humanos podemos observarlo a través de su clasificación en generaciones: la primera generación incluye los derechos civiles y políticos de las personas. Éstos están encaminados a garantizar la libertad y la autonomía de los individuos limitando el poder de la autoridad pública (derecho a expresar las ideas propias, a profesar una religión, a comerciar, a ejercer el voto)[1] (Pautassi, 2010:6).

[1] Entre los textos históricos que brindan tales reconocimientos se citan la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos de América (1776) y la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789). Según la doctrina jurídica, estos derechos se ejercen contra y frente al Estado al que le corresponde un deber de abstención (Sandoval, 2011:107).

CUADRO 1
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS
DE LOS DERECHOS HUMANOS

— Son universales, derechos inalienables de todos los seres humanos.
— Se centran en la dignidad intrínseca y el valor igual de todos los seres humanos.
— Son iguales, indivisibles e interdependientes.
— No pueden ser suspendidos o retirados.
— Imponen obligaciones de acción y omisión, particularmente a los Estados y los agentes de los Estados.
— Han sido garantizados por la comunidad internacional.
— Están protegidos por la ley.
— Protegen a los individuos.

FUENTE: elaboración propia a partir de información de OACNUDH (2010:11).

La segunda generación de los derechos humanos busca el reconocimiento de los principios de la equidad e igualdad. Son los llamados derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Se refieren al derecho a la educación, a recibir alimentación adecuada, al trabajo en condiciones dignas, a la salud, entre otros[2] (Pautassi, 2010:8).

Estos derechos tienen dos particularidades. Primera, son efectivos a partir de prestaciones positivas o materiales por parte del Estado, por lo cual están condicionados por las posibilidades o recursos materiales de cada sociedad. Segunda, son derechos colectivos; las personas

[2] Los DESC tienen un amplio reconocimiento en el derecho internacional, desde la Declaración Universal de Derechos del Hombre (1948) en adelante. Existe un Pacto Internacional de Derechos Económicos y Culturales, aprobado en 1966, que entró en vigor en 1972. El Protocolo de San Salvador (1999), es un protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos; fue el primer instrumento interamericano que reguló los DESC (Pautassi, 2010:8).

no pueden reclamarlos en el nivel individual, sino por la ciudadanía en general.

La separación en derechos humanos de primera y segunda generación no implica que existan diferencias sustanciales entre ambos tipos de derechos. Los DESC deben considerarse tan operativos o tan ideales como los derechos individuales. Además, implican una obligación jurídica para los Estados, no son buenos deseos, suponen prerrogativas para los particulares y obligaciones para el Estado. Para algunos autores, el conjunto de derechos humanos es una unidad:

> […] dada la indivisibilidad y complementariedad de los derechos humanos, la falta de aplicación de algunos de ellos repercute en el goce y ejercicio de todos los demás, por ejemplo, las personas sin hogar que por no poder acreditar su residencia (derecho social a la vivienda) no pueden ejercer el derecho al voto (derecho político al sufragio). En algunos casos, es a partir del aseguramiento de los derechos sociales que los de carácter individual y civil se hacen efectivos; es así porque todos los derechos humanos constituyen una unidad (Vázquez, 2015:7).

Es importante destacar que las obligaciones positivas que se establecen en torno a los DESC no se agotan en el dar —proveer vivienda, servicios de salud, etc.—, sino que el Estado satisface estos derechos de varias formas. Claudia Giménez y Xavier Valente destacan tres maneras: primera, cuando el Estado establece la regulación que da sentido a un derecho social; segunda, el Estado establece normas que implantan obligaciones a privados en relación con algún derecho; tercera, cuando el Estado debe proveer algún bien o servicio para garantizar el derecho social (Giménez y Valente, 2010:59). Lo anterior también lo podemos traducir en obligaciones del Estado en materia de derechos humanos (véase el cuadro 2).

En las últimas décadas se ha planteado la existencia de una tercera generación de derechos humanos, denominados derechos de la solidaridad, y se consideran derechos individuales y colectivos al mismo tiempo. Un ejemplo de tales derechos son los derechos a la paz, el desarrollo, la autodeterminación y la protección ambiental (Giménez y Valente, 2010:55).

Es claro que el reconocimiento de los derechos humanos se ha dado de manera acumulativa, es decir, que se identifiquen nuevos

CUADRO 2
OBLIGACIONES DEL ESTADO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Obligación de respetar. Ninguno de los órganos pertenecientes al Estado, en cualquiera de sus niveles (federal, local o municipal), e independientemente de sus funciones (ejecutivo, legislativo y judicial), debe violentar los derechos humanos, ni por medio de acciones ni a través de omisiones.
Obligación de proteger. Los órganos pertenecientes al Estado deben evitar que particulares (empresas, sindicatos, personas, grupos religiosos, asociaciones o cualquiera otra institución no estatal) violenten los derechos humanos.
Obligación de garantizar. Frente a una violación de algún derecho humano, el Estado debe realizar la investigación correspondiente, sancionar a los culpables (materiales e intelectuales) y reparar el daño causado a la víctima.
Obligación de satisfacer o tomar medidas. Los órganos de gobierno deben realizar acciones tendientes al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

FUENTE: OACNUDH, Flacso, Fundar y Gesoc (2010:21).

derechos no implica que los anteriores desaparezcan. Por otro lado, la necesidad de hacerlos efectivos ha llevado a establecer distintos instrumentos para exigir su garantía. Con tal fin, los Estados firman declaraciones y pactos en el marco del derecho internacional. Las declaraciones sólo implican que los países firmantes expresan su acuerdo con determinadas metas, objetivos y principios, pero no son legalmente vinculantes, su contenido constituye una obligación moral. Por otro lado, los pactos o convenciones son acuerdos concertados con los Estados, los cuales en un acto libre y soberano lo suscriben. Estos acuerdos son equivalentes a un tratado y son legalmente vinculantes para los Estados que los ratifican (Sandoval, 2011:109).

Los tratados internacionales, sentencias, resoluciones, informes, observaciones generales, opiniones consultivas y otros insumos conforman lo que se conoce como *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos. De éste se desprende el conjunto de obli-

gaciones internacionales que en materia de derechos humanos deben cumplir los países (OACNUDH, Flacso, Fundar y Gesoc, 2010:21).

El enfoque de derechos humanos y las políticas públicas

Este enfoque considera el conjunto de los derechos humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional con el cual se puede orientar las distintas etapas en el proceso de las políticas públicas (formulación, implementación y evaluación), y como una guía para la cooperación a escala internacional, estableciendo obligaciones tanto a los gobiernos donantes como a los receptores de asistencia, hace énfasis en la participación social y en los mecanismos de control y responsabilidad local e internacional (Abramovich, 2006:36).

Desde hace dos décadas se comenzó a hablar de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Naciones Unidas, al menos desde 1997 busca integrar los derechos humanos en el trabajo de la organización, de manera particular, en las estrategias de reducción de la pobreza que promueve (Cunill, 2010:1).

Las bondades ya reconocidas y potenciales del enfoque las destaca Ludwig Güendel al mencionar que la adopción de dicho enfoque ha contribuido a la aprobación o modificación de leyes, muchas de las cuales adoptaron los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Asimismo, se ha fomentado el debate sobre las políticas públicas y la lucha de las personas por ser reconocidas en el marco de las políticas gubernamentales como sujetos de derechos y no sólo beneficiarios de programas públicos (Güendel, s/f:10).

La anterior discusión nos lleva, de manera obligada, a revisar valores y visiones arraigadas que provocan discriminación por razones culturales, étnicas y de género, entre otras. Para el autor, el enfoque puede ser un elemento vital en el quehacer de los gobiernos; al mismo tiempo que es útil para los grupos sociales y los individuos en la búsqueda de acceso a oportunidades, la igualdad y la participación social. De esta manera, puede ser considerado como parte de la teoría de la democracia, pero identificando este régimen de gobierno como "un mecanismo de participación y representación social igualitaria

entre mujeres y hombres, niñez y grupos étnicos y no solamente como expresión de los grandes conglomerados sociales" (Güendel, s/f:10).

Hoy, la producción académica en torno al tema es vasta, a pesar de que se trata de un campo de conocimiento en construcción, como lo reconocen distintos autores. En la literatura especializada pueden observarse consensos importantes (como los principios sobre los que se fundan las políticas públicas con enfoque de derechos: universalidad, exigibilidad, participación social, integralidad y progresividad, véase el cuadro 3), al mismo tiempo que se encuentran críticas a la posibilidad de retomar una lógica de derechos en las políticas.[3] Sin embargo, lo que predomina es la voluntad de aportar ideas para concretar la relación entre enfoque de derechos humanos y políticas públicas, que no es sencilla.

En esta extensa bibliografía se pueden encontrar aportaciones interesantes como las reflexiones sobre ciertos atributos que deben estar presentes en las instituciones encargadas de implantar el enfoque de derechos en el diseño de las políticas (Cunill, 2010); la propuesta de incluir en los planes y programas de políticas públicas y en las evaluaciones la perspectiva de derechos para que ésta se refleje en todo el ciclo de vida de las políticas (Vázquez y Delaplace, 2011); la identificación de desafíos y oportunidades en la implementación de políticas sociales orientadas por el enfoque de derechos (Pautassi, 2010; Giménez y Valente, 2010). Para el tema que nos ocupa, políticas públicas y presupuestos públicos, destaca la evaluación de la experiencia del presupuesto con enfoque de derechos humanos en el distrito federal (Evalúa DF, 2014; OACNUDH , Flacso, Fundar y Gesoc, 2010).

Si vemos lo escrito sobre el tema en conjunto, llama nuestra atención el hecho de que no se problematice en torno al concepto de

[3] "Algunas críticas ponen el acento en cuestionar la ambigüedad o falta de claridad sobre el contenido de las obligaciones que emanan de los derechos económicos, sociales y culturales. Discuten también que pueda asignárseles el mismo grado de exigibilidad o un grado de exigibilidad equiparable a los derechos civiles y políticos. También plantean que una mirada de derechos de las políticas públicas puede resultar en ocasiones demasiado rígida y acota inconvenientemente la discrecionalidad de los decidores al momento de formular estrategias de desarrollo" (Abramovich, 2006:36).

CUADRO 3
PRINCIPIOS QUE FUNDAN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Universalidad. "Los avances en la legislación internacional promueven el acceso universal a los derechos, preservando y respetando la diversidad, y consagrando una máxima como la no discriminación de los actores involucrados en los procesos de planificación pública en aras de garantizar la *universalidad y equidad* de los derechos".
Exigibilidad. "La *rendición de cuentas y exigibilidad* garantizan la responsabilidad de los titulares de deberes, no obstante, su efectiva realización requiere de sistemas de monitoreo y evaluación que den cuenta de los avances y retrocesos en materia de derechos".
Participación social. "Los procesos de planificación requieren de la *participación y empoderamiento* de las comunidades a través de sujetos documentados, reflexivos y críticos dispuestos a involucrarse activamente en la resolución de las problemáticas presentes en su entorno".
Progresividad. "Es necesario considerar la *integralidad y progresividad* como elementos que definen los derechos humanos: por un lado, el incuestionable hecho de que todos los derechos están interrelacionados, en tanto la realización de uno depende, si no totalmente, al menos en parte del resto; y por el otro, que el Estado como garante debe propender a alcanzar el máximo posible, de acuerdo a sus posibilidades, en cuanto a medios que permitan el ejercicio de los derechos".

FUENTE: elaboración propia a partir de Giménez y Valente (2010:65-66).

políticas públicas. Encontramos un concepto distinto en cada autor, y esto es propio del campo de estudio de las políticas públicas. Lo que falta preguntarnos es si este concepto nos permite acercarnos a la realidad de los países subdesarrollados, hasta dónde el llamado ciclo de las políticas lo podemos identificar en el quehacer gubernamental de nuestras naciones, o qué debemos hacer para que el concepto de políticas públicas y la herramienta analítica del ciclo de las políticas nos permitan entender la lógica y las particularidades de las acciones públicas en nuestros países.

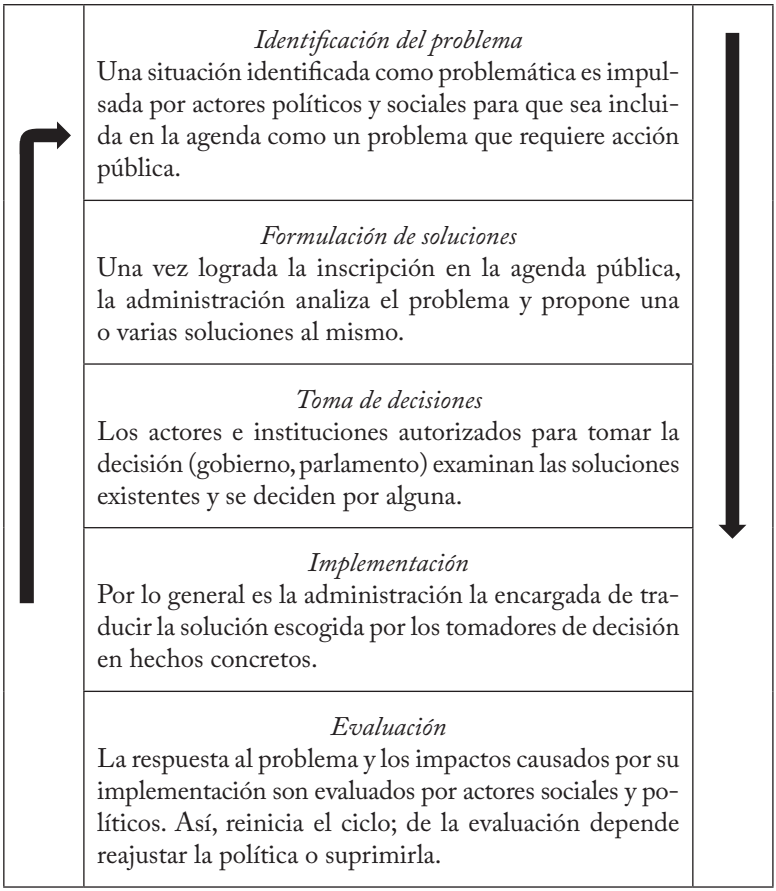
Las políticas públicas y el ciclo de las políticas

Como distintos autores destacan, el punto de partida de las políticas públicas como disciplina lo marca la publicación del texto de Harold D. Lasswell, *La orientación hacia las políticas*, en 1951 (Aguilar, 1992:39). Es la época de la segunda posguerra mundial, de la consolidación del bloque socialista y del inicio de la Guerra Fría. En este contexto, el enfoque de políticas públicas (que plantea sustentar las acciones públicas en el conocimiento científico y tiene como fin satisfacer las necesidades de la sociedad) adquiere sentido por la disputa ideológica entre el bloque capitalista y el socialista, lo que estaba en juego era la definición de cuál era el mejor régimen gubernamental. Al mismo tiempo, había presiones objetivas, la necesidad de hacer más eficiente el aparato administrativo público (Vázquez y Delaplace, 2011, y OACNUDH *et al.,* 2010). Se buscaba dar racionalidad a las acciones gubernamentales. En el entendido de que la racionalidad es una serie de atributos como: eficiencia, eficacia, economía, productividad y oportunidad (OACNUDH *et al.,* 2010:13).

En relación con el llamado ciclo de las políticas, éste fue propuesto por Charles Jones en 1970. Así lo destaca André-Noël Roth, quien anota que lo que se busca con el ciclo es descomponer las políticas públicas en una serie de etapas. Así, se distinguen cinco fases: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación. Al plantearlo como una sucesión de fases da la imagen de la política pública como racional, con distintos escenarios y actores propios. El modelo es lo suficientemente general para poder utilizarlo en cualquier tipo de política. Roth, citando a Jones, señala que éste consideraba su modelo como un tipo ideal. De acuerdo con el autor, para no concebirlo tan lineal, el proceso de una política pública podía comenzar en cualquier fase y cada fase afectaba a las otras (2002:51) (véase el cuadro 4).

Como herramienta analítica, el ciclo de las políticas públicas ha permitido avances importantes en el estudio de los cursos de acción gubernamental. Sin embargo, también ha sido objeto de múltiples críticas. André-Noël Roth las sistematiza bien, señala que este ciclo ha sido cuestionado porque *a*) ordena pero también simplifica demasiado la realidad; *b*) no permite entender el paso de una fase a otra; *c*) se tiende a situar la evaluación al final del proceso, cuando en

CUADRO 4
CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS (JONES, 1970)



FUENTE: elaboración propia con información de Roth (2002:49-51).

la realidad se lleva a cabo a lo largo de las distintas etapas; *d*) se privilegia un enfoque "de arriba abajo" en el diseño de las políticas; *e*) se cuestiona la visión de la implementación como la puesta en marcha de una maquinaria, cuando en los procesos de instrumentación los valores y la cultura importan mucho (Roth, 2002:49-51).

Para el caso de México, el interés por el análisis y la formulación de políticas públicas comenzó a inicios de la década de los noventa,

con la publicación de la *Antología de políticas públicas*, de Luis Aguilar Villanueva. Era una época de grandes cambios: recordemos que, a partir de 1982, y teniendo como marco la crisis de la deuda pública, se inició la instrumentación de la estrategia económica neoliberal en México.[4]

Dicha estrategia llevó a una reducción del aparato público. Por otro lado, se vislumbraba un escenario de creciente ilegitimidad gubernamental. Recordemos las elecciones presidenciales de 1988; el país se encontraba sumido en una crisis social luego de una década perdida en materia de desarrollo social y una crisis política que se materializaba en un movimiento contra el fraude electoral y el llamado a la democratización del régimen político. En tal contexto, volver más eficiente el quehacer gubernamental se convirtió en una necesidad apremiante; eso explica la buena acogida en los ámbitos gubernamentales y académicos del enfoque de políticas públicas.

A cinco lustros de haberse iniciado el debate en torno al análisis de las políticas públicas, resulta claro que el problema de la eficiencia gubernamental en nuestro país está lejos de haberse resuelto. Parece que las políticas públicas vistas como resultado de un proceso de racionalidad y análisis que tienen como fin resolver un problema público en México no existen. En nuestro país nos preguntamos: ¿cómo se define un problema como público?, ¿cómo es que se diseñan las políticas públicas?, ¿dónde se encuentran los diagnósticos de los problemas que son atendidas?, ¿cuál es la función de las evaluaciones de los programas públicos?, ¿las evaluaciones sirven para revisar y mejorar las características de los mismos? Y no hay respuestas claras.

Considerando lo anterior, es pertinente irnos a lo más básico y preguntarnos: ¿qué características específicas adquiere el proceso de las

[4] La estrategia económica neoliberal en México supuso una nueva forma de intervención del Estado en la economía. Las transformaciones fueron profundas, implicaron "la liberalización de precios internos, la apertura comercial, la liberalización de los flujos de inversión extranjera, la privatización de la mayoría de las empresas estatales, la liberalización de los mercados financieros, la privatización de algunos servicios de infraestructura pública, y el achicamiento del papel del Estado como gestor, planificador y promotor del fomento económico sectorial, de infraestructura económica y de desarrollo social" (Calva, 2000:153).

políticas en México?, ¿cómo acercarnos al funcionamiento de cada una de las etapas del ciclo de las políticas?, ¿qué debemos hacer para entender la lógica del quehacer gubernamental para el caso de nuestro país? Los anteriores cuestionamientos son importantes para llegar a uno central: ¿cómo incluir el enfoque de derechos humanos en las políticas en México?

Estas interrogantes pueden encontrar una respuesta en el análisis presupuestal. Tal herramienta nos ayuda a obtener y sistematizar información concreta tanto para el estudio de las políticas como para el diseño de las mismas. En las últimas dos décadas, los grandes procesos de cambio y reforma administrativa, así como los esfuerzos por hacer más eficientes los aparatos públicos han sido a través de la reforma al proceso presupuestal. David Arellano y José de Jesús Ramírez señalan al respecto:

> […] es con base en una reforma al proceso presupuestal que una buena parte de los incentivos y lógicas de comportamiento de los agentes públicos se pueden transformar; es el presupuesto y su proceso, una guía que los funcionarios públicos tienen para relacionarse entre sí y con los ciudadanos; es en la dinámica de construcción del presupuesto que se definen las reglas mínimas de control y desempeño de las agencias gubernamentales (Arellano y Ramírez, 2000:2).

Por lo tanto, si lo que se busca es incluir el enfoque de derechos humanos en las políticas, el mejor camino es a través de la reforma del proceso presupuestal.

Presupuesto y proceso presupuestal

El presupuesto público es un plan de acción anual del gobierno, puede definirse también como la expresión contable de los programas de gasto e ingresos públicos de un país. Pero no sólo es eso, tal documento contable es parte de un proceso de toma de decisiones presupuestarias en el que, a partir de leyes, rutinas administrativas, prácticas y reglas políticas no escritas, se establecen y operan las políticas de gasto y fiscales que involucran al conjunto del Estado, conformándose de esta manera el régimen presupuestal propio y particular de una nación (Barajas, 2012:87).

Para analizar este proceso es necesario dividirlo en las llamadas etapas del proceso presupuestal, las cuales no son lineales, sino que se superponen en el tiempo, y cada una tiene una dinámica propia. A diferencia de las etapas del ciclo de las políticas públicas, las del proceso presupuestal están normadas por leyes específicas y las autoridades responsables de los programas públicos tienen la obligación por ley de entregar informes en cada una de dichas etapas. Lo anterior resulta muy importante porque esa información nos permite acercarnos a las políticas públicas. Las etapas del proceso presupuestal son ventanas desde donde observar las acciones del gobierno (Barajas, 2012:89).

Existe consenso entre los especialistas respecto a la idea de que son cuatro etapas las que integran el proceso presupuestal: planeación-presupuestación-formulación, discusión-aprobación, ejecución y control-evaluación. Las etapas, aunque se presentan como sucesivas, no son lineales y de manera muy frecuente se superponen en el tiempo. Las consideraciones del cuadro 5 se refieren al proceso presupuestal en el nivel federal en México.

Planeación-presupuestación-formulación

Para el caso de nuestro país, esta etapa debemos entenderla en una doble lógica: la primera es sexenal, y la segunda es anual. La lógica sexenal comienza con la publicación del Plan Nacional de Desarrollo (PND), en los primeros seis meses de gobierno, contados a partir de la toma de posesión del presidente de la república. Este plan, de acuerdo con la Ley de Planeación, debe contener los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades de desarrollo, además de indicar los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deben publicarse. Estos programas parten del PND. De los objetivos nacionales del plan se derivan dentro de los programas sectoriales los objetivos, prioridades y políticas públicas que desarrollará cada una de las dependencias de la administración pública federal a lo largo del sexenio.

El párrafo anterior nos permite ubicar la enorme importancia del PND en la definición de las políticas públicas específicas de la administración federal mexicana. Sin embargo, ya en los hechos las últimas cuatro administraciones federales se han limitado a sistema-

CUADRO 5
ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTAL

↑	*Planeación-programación-presupuestación* Durante esta etapa se integra el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federacion (PPEF), de acuerdo con la planeación y programación nacional. Los anteproyectos son realizados por las dependencias del gobierno federal. El Poder Legislativo, el Poder Judicial y los órganos autónomos realizan de manera independiente sus anteproyectos. La SHCP reúne los anteproyectos y forma el proyecto de PPEF.
	Discusión-aprobación Se refiere al análisis y discusión del proyecto de PEF presentado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados. El tema de los ingresos es aprobado por los senadores y los diputados; los egresos sólo por estos últimos.
	Ejecución El gasto lo ejercen las distintas dependencias y entidades públicas que integran los tres poderes de la nación y los órganos autónomos. Se gasta a lo largo del año, son los montos autorizados por la Cámara de Diputados.
	Auditoría, control y evaluación El control interno lo realiza la Secretaría de la Función Pública a través de la contraloría interna de cada dependencia o entidad del gobierno federal. El control externo lo realiza la Auditoría Superior de la Federación a través de la revisión de la Cuenta Pública.
	↓

FUENTE: elaboración propia con información de Guerrero y López (2000: 15-25).

tizar, dentro del PND respectivo, las acciones que venía desarrollando el gobierno previo. Esto explica la continuidad, sexenio tras sexenio, de las políticas públicas en distintas materias, más allá del resultado de las mismas. El porqué de esta situación es una interesante pregunta

de investigación. ¿Los políticos se dedican a ganar elecciones y piensan poco en el plan de gobierno que van a desarrollar en caso de que triunfen en la contienda?, ¿la lógica inercial de la administración pública se impone y se plantea seguir haciendo lo mismo?, ¿existe una absoluta coincidencia en términos programáticos en las últimas cuadro administraciones federales a pesar de los dos cambios de partido en el gobierno?

Una cuestión que no debemos dejar de tener presente es el hecho de que los funcionarios pueden ser objeto de responsabilidad administrativa si contravienen, en el ejercicio de sus funciones, los objetivos y prioridades del plan y los programas. Lo anterior, en casos graves, puede implicar que el funcionario responsable sea removido de su cargo. Lo anterior puede ayudar a explicar los pocos alcances del PND y los programas; es decir, los políticos y los funcionarios no quieren poner en riesgo el empleo, promoviendo objetivos, estrategias y prioridades que no estén totalmente seguros de alcanzar (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2015:11).

En relación con la lógica anual de esta etapa, se refiere a la formulación que cada año se realiza del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Dicha formulación es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cual ejerce un control sobre casi todos los aspectos en este proceso.

Durante la formulación del presupuesto se establecen topes anuales para el presupuesto general de cada una de las 18 secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República, y también se define la estructura programática, que son los programas presupuestales y las categorías de gasto para cada sector.

Dentro de la SHCP, la Subsecretaría de Egresos es la autoridad responsable en materia presupuestal. Esta subsecretaría es la encargada de negociar las propuestas de presupuesto dentro del Poder Ejecutivo siguiendo el calendario que se puede observar en el siguiente cuadro (OCDE, 2008:51).

El proyecto de PEF incluye, además del gasto del gobierno federal, los recursos que ejercen el Poder Judicial, el Poder Legislativo, y los órganos autónomos que en este momento son: el Instituto Nacional Electoral, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de Derechos

CUADRO 6
CALENDARIO DE LA FORMULACIÓN
ANUAL DEL PRESUPUESTO

1 de abril	El Ejecutivo presenta al Congreso las proyecciones macroeconómicas del siguiente ejercicio fiscal.
Junio	Se publica la estructura programática que se va a emplear en el presupuesto correspondiente a este año.
Junio y julio	Las secretarías comienzan a redactar sus propuestas de presupuesto.
Julio	Las secretarías deben presentar sus proyectos multianuales de inversión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Julio	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece el tope agregado para el presupuesto.
Julio	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público circula el manual para programar y presupuestar (la circular de presupuesto anual).
1 a 4 de agosto	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunica los topes por sector a las secretarías.
11 a 22 de agosto	Las secretarías presentan sus presupuestos de manera electrónica a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
25 de agosto	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público integra la propuesta de presupuesto.
25 de agosto a 8 de septiembre	Se realizan las revisiones finales antes de presentar el presupuesto al Congreso.

FUENTE: OCDE (2008:55).

Humanos, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la Comisión de Competencia Económica. Estas instancias definen su preproyecto de presupuesto de manera autónoma sólo siguiendo las indicaciones generales establecidas por la SHCP.

Discusión y aprobación

Hasta antes de 1997, el proyecto de PEF no se discutía en el Congreso mexicano, prácticamente se aprobaba en automático gracias a la mayoría priísta que dominaba las cámaras. Entonces, en México tenemos menos de dos décadas discutiendo esos temas. El conocimiento sobre las cuestiones presupuestales no es generalizado en nuestro país.

De acuerdo con el artículo 74 de la Constitución Política mexicana, el presidente está obligado a enviar el proyecto de PEF a la Cámara de Diputados a más tardar el 8 de septiembre de cada año, a excepción del primer año de mandato, en el cual se tiene hasta el 15 de noviembre para mandarlo. La Ley de Ingresos la aprueban la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, mientras que la aprobación del proyecto de PEF es sólo una atribución de la Cámara de Diputados. Las actividades relacionadas con la aprobación del proyecto de PEF las podemos observar en el cuadro 7.

Una vez aprobada la Ley de Ingresos por las dos cámaras, comienza la discusión del tema del gasto. La Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados ocupa un lugar especial en esa discusión. Esta comisión emite un dictamen donde se recogen las modificaciones al proyecto en materia de egresos. Las otras comisiones pueden remitir a la de presupuesto propuestas de cambio al proyecto, pero esta última será la que decida si se incluyen o no en el dictamen final que es presentado ante el pleno de la Cámara de Diputados.

En general, son pequeñas las modificaciones al proyecto en la Cámara de Diputados. Para 2008, representaron 6% del presupuesto general (OCDE, 2008:83). Lo anterior se debe, primero, a que la complejidad del tema presupuestal lleva a que no estén en condiciones de plantear cambios más importantes (los grupos parlamentarios no cuentan con el personal de apoyo con los suficientes conocimientos

CUADRO 7
CALENDARIO DE LA DISCUSIÓN
Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

1 de abril	El Ejecutivo le presenta al Congreso las proyecciones macroeconómicas del siguiente ejercicio fiscal.
Junio	Se publica la estructura programática que se va a emplear en el presupuesto correspondiente a este año.
Junio y julio	Las secretarías comienzan a redactar sus propuestas de presupuesto.
Julio	Las secretarías deben presentar sus proyectos multianuales de inversión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Julio	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece el tope agregado para el presupuesto.
Julio	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público circula el manual para programar y presupuestar (la circular de presupuesto anual).
1 a 4 de agosto	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunica los topes por sector a las secretarías.
11 a 22 de agosto	Las secretarías presentan sus presupuestos de manera electrónica a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
25 de agosto	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público integra la propuesta de presupuesto.
25 de agosto a 8 de septiembre	Se realizan las revisiones finales antes de presentar el presupuesto al Congreso.

FUENTE: OCDE (2008:81).

técnicos que permitan un análisis a profundidad del proyecto); segundo, los diputados pueden modificar los montos, pero no la estructura programática, las líneas de acción propuestas por el Ejecutivo son las únicas que pueden recibir recursos, y tercero, cuando los diputados aumentan los recursos para algún programa presupuestal o partida deben informar de dónde van a ser obtenidos tales montos adicionales (OCDE, 2008:83).

Ejecución

La responsabilidad de la ejecución del gasto recae sobre las dependencias y entidades del gobierno federal, lo mismo que en el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los órganos autónomos. Todos ejercen los recursos de acuerdo con el presupuesto aprobado; éste se gasta a lo largo del año, del 1 de enero al 31 de diciembre, siguiendo la normatividad vigente,[5] que establece el estricto apego a los montos y calendarios autorizados, así como la definición de programas presupuestales y partidas.

El ejercicio de los recursos presupuestales se realiza a través de calendarios financieros y de metas que se elaboran entre las entidades y la dependencia con la SHCP. En caso de ingresos excedentes por la venta de petróleo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria prevé su distribución: primero se destina al faltante del presupuesto, la diferencia entre presupuestos observado y estimado; en caso de que exista, el ingreso restante se distribuye en varios fondos creados para tal fin (Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas y Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Pemex), y un fondo de inversiones públicas de las entidades federativas (OCDE, 2008:85).

La etapa de la ejecución del gasto se realiza a lo largo del año. Así que ésta se empalma con las otras etapas del proceso presupuestal. Van por pistas diferentes, pero se influyen mutuamente. Por ejemplo, pensemos que una secretaría de Estado tiene un subejercicio del gasto muy importante. Nos encontramos en la etapa de ejecución del gasto. Lo anterior influye en la definición que hace la SHCP

[5] Se trata de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Entidades Paraestatales y la Ley de Deuda Pública.

del techo presupuestal para esa secretaría, establecido para calcular el gasto del siguiente año, esto durante la etapa de formulación del proyecto de PEF. El mencionado subejercicio puede llevar a que los diputados soliciten una auditoría por tal situación, estamos hablando de la etapa de auditoría-control-evaluación. Por último, durante la aprobación del proyecto PEF, la Cámara de Diputados puede determinar reducir el presupuesto del siguiente año de la mencionada secretaría por no ejercer en los tiempos acordados el gasto asignado para el año en curso.

Auditoría-control-evaluación

En esta etapa se busca medir y analizar los resultados de las acciones y programas de la administración pública federal mexicana, y concluir si se cumplieron las metas vinculadas al ejercicio de los recursos o no. En caso negativo, investigar y, si es necesario, establecer medidas correctivas o punitivas.

La Auditoría Superior de la Federación es la entidad responsable de llevar a cabo acciones de control externo a la administración pública federal, mientras que las actividades de control interno las desarrolla la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Respecto del control externo, la Cámara de Diputados es la responsable de la revisión de la Cuenta Pública; éste es un mecanismo de control económico y hacendario posterior al ejercicio del gasto público. Todas las dependencias informan periódicamente a la SHCP sobre el gasto de los recursos presupuestales asignados en el presupuesto de egresos. Al inicio del año, esta secretaría integra la llamada Cuenta Pública con toda la información respecto de cuánto y cómo fue ejercido el gasto público el año precedente.

La SHCP envía la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados. La Comisión de Vigilancia de esta cámara la entrega a la Auditoría Superior, que realiza un plan anual de auditoría y evaluación, cuyo resultado integrará el informe de resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del año correspondiente. De este informe se desprenden recomendaciones, solicitudes de aclaración y hasta acciones para fincar responsabilidades, administrativas o penales, a los servidores públicos que cometieron faltas.

En relación con el control interno, cada secretaría u organismo cuenta con una oficina de control, que es una extensión operativa de la SFP. Esta secretaría designa los encargados de la mencionada oficina. Uno de los problemas más graves de la administración pública mexicana es el creciente número de reglas y disposiciones que han ido sumándose. Para 2008 se registraban 4 200 procedimientos controlados por regulaciones y cerca de 18 175 normas y reglas que deben cumplirse (OCDE, 2008:100). Entonces, una parte importante del tiempo de los encargados del control interno lo ocupan verificando que se cumplan estas reglas y disposiciones, sin llegar a valorar los resultados de las acciones mismas.

Actualmente, otro componente importante de esta etapa son las actividades relacionadas con el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria ordenó la conformación del SED, el cual comenzó a operar en 2007. Dos componentes lo integran: uno es la evaluación de programas y políticas relacionados con el presupuesto. Las entidades responsables de estas acciones son el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la SHCP. El segundo componente es la evaluación de los procesos de gestión y los servicios públicos a cargo de la SFP.

Uno de los objetivos centrales del SED es promover la vinculación entre la planeación, la presupuestación y la evaluación. Para lograr lo anterior, en 2007 hubo cambios en la clasificación presupuestal y comenzó la capacitación de los funcionarios públicos para la elaboración de indicadores de desempeño a través de la metodología del marco lógico.

Dos cuestiones nos preocupan en relación con el funcionamiento del SED. Primera, las evaluaciones de los programas realizadas en el marco del SED no son utilizadas, hasta la fecha, para tomar decisiones respecto al presupuesto, éste sigue con una lógica inercial, y tampoco sirven para llevar a cabo modificaciones en la forma de operación o características de los programas y líneas de acción evaluadas. Las secretarías y entidades o están obligadas a tomar en cuenta las observaciones o recomendaciones de los evaluadores.

Segunda cuestión, la vinculación entre planes, programas, objetivos e indicadores no es tan clara como podría esperarse, a pesar del uso de la metodología del marco lógico.

Políticas con enfoque de derechos humanos. Reflexiones sobre el caso de México

Reforma constitucional en materia de derechos humanos

La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), publicada el 10 de junio de 2011, la más importante en materia de derechos humanos en el país a la fecha, generó las condiciones para promover la instrumentación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos en México. No es exagerado plantear que esta reforma obliga a las autoridades de los distintos niveles de gobierno a incluir dicho enfoque en todas sus acciones públicas.

Para promover los nuevos principios de derechos humanos en el país se modificaron 11 artículos de la Constitución (1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105). El artículo vinculado al tema que nos ocupa es el artículo 1º del capítulo I del título primero constitucional. Dicho capítulo cambió de nombre, pasó de ser *De las garantías individuales* a *De los derechos humanos y sus garantías* (véase el anexo 1).

Con los cambios al artículo 1º se incluyó el principio *pro persona*, al anotar: "Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia". Lo anterior significa que las autoridades (servidores públicos del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los tres niveles de gobierno) están obligados a interpretar y ejecutar cualquier ley u ordenamiento, de conformidad con la CPEUM y con los tratados internacionales usando como criterio el que mejor proteja a la persona. Es decir, en materia de derechos humanos, la Constitución no está por encima de los tratados internacionales, por encima se encuentra aquello que sea más favorable para la persona.

La transversalidad de la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas se establece en el párrafo tercero del artículo 1º constitucional, en donde se anota que:

> Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el

> Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En la literatura internacional sobre la materia, se establecen como obligaciones de los Estados: promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (véase el cuadro 2, *supra*, p. 193). Asimismo, los principios de universalidad, independencia, indivisibilidad y progresividad se definen como los puntos de partida para fundar las políticas públicas con enfoque de derechos humanos (véase el cuadro el 4, *supra*, p. 198). Hoy esas obligaciones y principios se encuentran establecidos en la CPEUM; de esta manera, con la reforma está el camino abonado para generar las condiciones que permitan instrumentar políticas con perspectiva de derechos humanos. Sin embargo, a cinco años de haber sido publicada, no ha habido avances en tal sentido; tendríamos que preguntarnos por qué.

La programación: las políticas con enfoque de derechos humanos en el papel

El tema de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos fue incluido dentro de la programación nacional en la administración del presidente Vicente Fox (2000-2006). En ese sexenio se publicó el primer Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH, 2004-2006), el cual establecía cuatro objetivos generales para definir una política de derechos humanos a nivel federal. En el objetivo general 1 se planteó "Establecer una política de Estado en materia de derechos humanos que asegure el respeto, protección, promoción y garantía de los mismos". Para alcanzar ese fin se anotaron cuatro objetivos específicos, en el tercero de ellos se planteó en relación con el tema que nos ocupa: "Introducir la perspectiva de derechos humanos en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas de la Administración Pública Federal". Así de claro.

Este programa se publicó en agosto de 2005, casi al final de la administración foxista, y no encontramos informe de resultados del PNDH 2004-2006. La entidad pública responsable de instrumentar este PNDH y los posteriores ha sido la Secretaría de Gobernación. En 2002, en esta dependencia se creó la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, con el objeto de consolidar una

instancia de coordinación en el interior de la administración pública federal encargada del diseño y ejecución de la política de derechos humanos del Estado mexicano, pero nada en relación con la inclusión del enfoque de derechos humanos en el quehacer de la administración pública federal en el país.

El gobierno de Felipe Calderón también publicó su PNDH 2008-2012. Fue igualmente un programa tardío, ya que demoraron casi dos años en publicarlo, lo cual evidencia la poca importancia del tema para esta administración. Cabe destacar que en el nivel del discurso, el gobierno calderonista elaboró un programa muy interesante y de vanguardia; el problema fue que no tuvo correlato con los resultados.

El primer objetivo del PNDH 2008-2012 era "Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en la elaboración de las políticas públicas de la APF". En la justificación del objetivo se anotaban consideraciones muy pertinentes respecto de la necesidad de contar con recursos presupuestales para apoyar las acciones de inclusión de dicha perspectiva:

> […] se deben transversalizar los derechos humanos en los planes y programas de gobierno. De la consideración anterior, se desprende la necesidad de contar con un presupuesto destinado a la promoción y defensa de los derechos humanos […] Dicho presupuesto debe partir de la priorización de los grupos vulnerables y de los grupos en situación de discriminación […] La perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la APF, se consolida a través del respeto irrestricto de los derechos civiles y políticos; de los sociales, culturales, económicos y ambientales; del principio de no discriminación; de la perspectiva de género, así como del reconocimiento de los derechos de los grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad.

Ahora bien, para alcanzar el objetivo 1 se definieron siete estrategias, las cuales se desarrollarían a través de 162 líneas de acción que involucraban al conjunto de la administración federal (véase el anexo 3). Ese objetivo, sus estrategias y líneas de acción, vistos en conjunto, representan un plan integral de inclusión del enfoque de derechos humanos en las políticas; es lo más avanzado en programación de

políticas con enfoque de derechos humanos hasta hoy. Cabe destacar la estrategia 1.4, que plantea consolidar los derechos civiles y políticos en la elaboración de las políticas públicas, mientras que la 1.5 anotó acciones para hacer lo propio con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Es importante tener presente que, de acuerdo con la normatividad vigente, los objetivos establecidos en los programas sectoriales o especiales deben cumplirse. Para confirmar tal hecho, las distintas dependencias definen las metas e indicadores correspondientes a través de la metodología del marco lógico. La mayoría de las ocasiones, las metas e indicadores no tienen relación con las estrategias y las líneas de acción, éstas sólo quedan como buenas intenciones del discurso político. El problema es que hay casos en donde las metas y los indicadores no tienen relación clara y directa con los objetivos siquiera, como es el caso que nos ocupa.

Por ejemplo, en relación con el objetivo 1 (sus siete estrategias y 162 líneas de acción), se definieron sólo cuatro metas con sus respectivos indicadores (véase el cuadro 8). Como puede observarse, éstas no tienen relación directa con el objetivo de fortalecer la perspectiva de derechos humanos en la elaboración de las políticas públicas de la administración pública federal mexicana.

El tema de las metas e indicadores es muy importante, porque las dependencias están preocupadas por cumplir con las metas, ésa es la prioridad. Si las decenas de líneas de acción no son necesarias para cumplir las metas, no se realizan.

Por último, el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), el primero después de aprobada la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicó en abril de 2014 su PNDH 2014-2018. En este documento se establecen cinco objetivos generales que pueden verse en el cuadro 9.

En este PNDH 2014-2018, la acción para la inclusión del enfoque de derechos humanos en las políticas se limita a sistematizar información para *la elaboración de sistemas de indicadores por derechos humanos*, lo cual representa en términos programáticos un retroceso respecto del PNDH publicado por el gobierno de Felipe Calderón. Como lo mencionamos, el tema de los indicadores es fundamental, pero tener sólo ese objetivo refleja una especie de parálisis en la materia

CUADRO 8
INDICADORES Y METAS PARA FORTALECER LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS EN LA ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA APF

Nombre de indicador	*Unidad de medida*	*Situación actual*	*Meta 2012*
Índice de voz y transparencia (mide los derechos humanos y el nivel de las libertades civiles y políticas)	Del 1 al 100, donde 100 es la mejor calificación	Calificación de +0.06*	Obtener una calificación de +0.16
Empowerment Rights Index	Del 0 al 10, donde 10 es la mejor calificación	Calificación de 7**	Obtener una calificación de 8
Atención eficaz de las recomendaciones emitidas por la CNDH	% de recomendaciones atendidas eficazmente	67% de recomendaciones atendidas eficazmente***	70% de recomendaciones atendidas eficazmente
Programas con contenidos de derechos humanos	Número de programas	N/D	19 programas con contenidos de derechos humanos
Informes periódicos del cumplimiento de las líneas de acción del PNDH	% de líneas de acción cumplidas	N/D	100%

* Governance Matters 2007, World Wide Governance Indicators, 1996-2006.
** Ciri Human Rights Data Project, Aggregated Indices, Empowerment Rights Index (2006).
*** Secretaría de Gobernación, elaborado con información de la CNDH.
FUENTE: PNDH (2008:11).

CUADRO 9
OBJETIVOS E INDICADORES DEL PROGRAMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, 2014-2018

Objetivo	*Indicador*
1. Lograr la efectiva implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos	1.1 Índice de capacitación a servidores públicos sobre la reforma constitucional en materia de derechos humanos.
	1.2 Porcentaje de avance en la elaboración de propuestas de armonización de la normatividad administrativa de las dependencias del gobierno de la república conforme a la reforma constitucional.
2. Prevenir las violaciones de derechos humanos	2.1. Índice de resolución de conflictos de impacto regional.
	2.2 Porcentaje de procedimientos administrativos iniciados en contra de servidores públicos de la Administración Pública Federal por violaciones a derechos humanos derivados de recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
3. Garantizar el ejercicio y goce de los derechos humanos	3.1 Índice de Integridad Física de CIRI *Human Rights Data Project.*
	3.2. Índice de avance en el retiro de reservas y declaraciones interpretativas de los tratados internacionales de derechos humanos.
4. Fortalecer la protección de los derechos humanos	4.1 Porcentaje de reducción de recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a la Administración Pública Federal con respecto al año 2012.
	4.2 Eficacia de las medidas preventivas y de protección otorgadas por el mecanismo a personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

CUADRO 9 (CONTINUACIÓN)

Objetivo	*Indicador*
5. Generar una adecuada articulación de los actores involucrados en la política de Estado de derechos humanos	5.1 Porcentaje de entidades federativas que cuentan con diagnóstico sobre su situación en materia de derechos humanos, y con un Programa Estatal de Derechos Humanos presentado.
	5.2 Percepción sobre la efectividad del mecanismo de evaluación y seguimiento del Programa Nacional de Derechos Humanos.
6. Sistematizar información en materia de derechos humanos para fortalecer las políticas públicas	6.1 Porcentaje de avance en la elaboración de sistemas de indicadores por derechos humanos.

FUENTE: Segob (2014:84).

Es claro que en el nivel constitucional ha habido avances importantes en el tema que nos ocupa. En los programas de gobierno observamos avances y retrocesos, pero no hay resultados concretos en materia de políticas. Debemos entonces preguntarnos el porqué de la ausencia de adelantos, qué explica la inmovilidad. Al respecto, es importante destacar algunas ideas generales que vamos a presentar en forma de recomendaciones.

RECOMENDACIONES

1) Considerando que el artículo 1º, párrafo tercero, de la CPEUM establece la inclusión del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas de los tres niveles de gobierno en el país, es necesario llevar a cabo adecuaciones en la legislación secundaria. Reflexionemos lo anterior en nivel federal.

Para hacer cambios en las políticas, un camino que ha mostrado funcionar es promover modificaciones en el proceso presupuestal. Recordemos que este proceso está regido por leyes, reglas escritas y

no escritas que determinan el papel de los diferentes actores y agencias responsables del quehacer gubernamental.

Las transformaciones pueden impulsarse a través de reformas en las leyes que rigen cada una de las etapas del mencionado proceso. Algunas leyes importantes relacionadas con el proceso presupuestal son: la Ley de Planeación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y la Ley General de Desarrollo Social.

Hacia dónde deben ir los cambios: en la planeación, programación y presupuestación nacional; en la discusión y aprobación del gasto; en el ejercicio del mismo y en la evaluación de las políticas y programas públicos debe quedar claro que los derechos humanos en México son los reconocidos en la CPEUM y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; que el quehacer del gobierno en su conjunto es promover, respetar, proteger y garantizar esos derechos, y que las políticas públicas relacionadas con los mismos deben funcionar a partir de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que establece la Constitución. Todo lo anterior tiene que estar en las leyes secundarias para que los diferentes actores y organizaciones públicas involucrados en el proceso presupuestal reorienten su quehacer. Como ejemplo, a continuación planteamos un ejercicio de reforma al artículo 12 de la Ley de Planeación vigente.

La recomendación de modificar las leyes secundarias relacionadas con el proceso presupuestal parte del reconocimiento de "la naturaleza legalista de la administración pública mexicana" (OCDE, 2008:111).

2) Para lograr incluir la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas en México, debe cruzar los planes y los programas de gobierno, además de contar con recursos públicos asignados para tal fin. Como analizamos en apartados precedentes, la entidad pública responsable de la planeación, programación y presupuestación en el nivel federal es la SHCP. La Segob ha sido la responsable de instrumentar los PNDH, sin tener atribuciones en las materias antes mencionadas.

De acuerdo con el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, numeral XI, a la Secretaría de Gobernación le corresponde:

CUADRO 10
LEY DE PLANEACIÓN, PROPUESTA DE REFORMA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Artículo 2o. La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios: I.- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural; II.-La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;	Artículo 2o. La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y *los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte*. Para ello, estará basada en los siguientes principios: I.- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural; II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

CUADRO 10 (CONTINUACIÓN)

III.- La igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población; IV.- El respeto irrestricto de las garantías individuales, de las libertades y derechos sociales, políticos y culturales; V.- El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; el equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social; VII.- La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo, y VIII.- La factibilidad cultural de las políticas públicas nacionales.	III.- La igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población; IV.- *La universalidad, la interdependencia, la indivisibilidad y la progresividad, cuando se trate de derechos humanos.* El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales, políticos y culturales; V.- El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; VI.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social; VII.- La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo, y VIII.- La factibilidad cultural de las políticas públicas nacionales.

FUENTE: elaboración propia.

> Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país; coordinar en vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, trabajos y tareas de promoción y defensa de los derechos humanos y dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que emitan los organismos competentes en dicha materia; así como dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto.

Dentro de la competencia de la Segob está la política *de* derechos humanos; pero no tiene atribuciones que permitan la transversalización del enfoque de derechos humanos en la administración pública federal. Entonces, la SHCP tendría que ser la responsable de un Programa Especial de Inclusión del mencionado enfoque; lo anterior no invade las atribuciones de la Segob, sino que las complementa.

3) Para lograr una nueva institucionalidad que genere las condiciones para la implantación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, es necesario que la gestión pública tienda hacia la eficiencia, cooperación y participación ciudadana (Cunill, 2010: 7). En tal sentido, es urgente que los funcionarios de diferentes niveles de la administración pública tengan claro qué significa integrar los derechos humanos en el trabajo público; para lograr lo anterior es necesario un trabajo de capacitación y sensibilización sobre el enfoque de derechos humanos en los funcionarios públicos. Es importante que estas actividades comiencen en las áreas de mayor responsabilidad e influencia en materia de gasto público. En tal caso sería la SHCP, en general, pero en especial los funcionarios de la Subsecretaría de Egresos, quienes tendrían que ser los primeros en recibir tal capacitación para luego extenderse a todas áreas de la administración pública federal.

4) Como revisamos en apartados anteriores, el tema de los objetivos, estrategias, líneas de acción y metas dentro de los programas sectoriales y especiales es una cuestión muy importante. De ahí se desprenden las políticas que se instrumentan en el país. De acuerdo con la Ley de Planeación, las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en coordinación con la SHCP, son las encargadas de definir dichas cuestiones. Sin embargo, en esta Ley nada se dice respecto de los indicadores; éstos se incluyen en el proyecto de PEF, y son los diputados quienes lo aprueban.

La Auditoría Superior de la Federación tiene la obligación de fiscalizar la Cuenta Pública, uno de los fines de tal revisión es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas sectoriales. De acuerdo con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, artículo 12, numeral II, inciso b, la Auditoría Superior debe revisar "Si se cumplieron las metas de los *indicadores* aprobados en el Presupuesto y si dicho cumplimiento tiene relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales" (cursivas nuestras).

En tal sentido, los diputados tienen una labor muy importante de revisión de los indicadores dentro del proyecto de PEF. Éstos deben ser de resultados y de gestión, y estar encaminados a la inclusión del enfoque de derechos humanos en las políticas.

La Auditoría Superior revisa las metas de los indicadores, pero del gasto ya ejercido; es necesario que los diputados revisen y modifiquen, en caso necesario, los indicadores propuestos durante la discusión y aprobación del proyecto de PEF. Considerando todo lo anterior, las labores de reflexión de qué es el enfoque de derechos humanos en las políticas y cómo se construyen los indicadores de derechos humanos es una labor del Poder Ejecutivo y el Legislativo, pero también de la academia mexicana y organizaciones de derechos humanos.

5) Por último, Cunill advierte que es indispensable que sea posible la exigibilidad, por parte de la ciudadanía, de sus derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales; ésta, como una condición básica para la formulación e instrumentación de políticas de enfoque en derechos humanos. Ello implica reformas legislativas, cambios en el sistema judicial y en el propio aparato administrativo público a fin de que la ciudadanía disponga de medios necesarios para presionar a los encargados de proveer servicios públicos relacionados con los derechos (2010:15).

Sin embargo, antes de poder llevar a cabo todas esas reformas, la ciudadanía debe reconocerse como sujeto de derechos, en especial ahora que la fragmentación y temporalidad de los programas gubernamentales hace que los beneficiarios se conciban como objeto de apoyos clientelares más que como sujetos de derechos.

En México tenemos una larga historia de uso electoral de los programas sociales. La dimensión de este problema ha llevado a esta-

blecer una serie de medidas para impedir que los partidos políticos lucren con las acciones de gobierno. Dentro de esta lógica se encuentra lo dicho en la Ley General de Desarrollo Social, que establece:

> Artículo 28. La publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la ley correspondiente e incluir la siguiente leyenda: "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social".

Esta disposición llevó a que, en 2006, la Cámara de Diputados interpusiera un recurso de controversia constitucional ante la negativa del Poder Ejecutivo de incluir la leyenda en la publicidad y la información de los programas sociales federales. A partir de entonces, el gobierno federal cumple con lo establecido por el artículo antes citado. ¿Cuál es el problema con esta leyenda?; no ayuda a que los beneficiarios se reconozcan como sujetos de derechos. Fortalecer la conciencia ciudadana es la única manera efectiva y permanente de evitar el uso electoral de los programas gubernamentales. Podemos pensar, sólo como un ejemplo, la reforma de dicho artículo e incluir una frase como: "Este programa es público. Los beneficios otorgados son parte de los derechos sociales emanados de la Constitución".

Reflexiones finales

Estas ideas finales están lejos de ser conclusivas. El capítulo es un primer acercamiento a la relación entre políticas públicas con enfoque de derechos humanos y el análisis del proceso presupuestal. Consideramos que esta vinculación tiene perspectivas futuras muy alentadoras. Primero, porque a través del análisis presupuestal, como lo mostramos a lo largo del artículo, podemos acercarnos a las particularidades de las políticas en contextos específicos. Es a través de sus etapas que logramos allegarnos de una gran cantidad de información sobre el quehacer de la Administración Pública Federal, en este caso. Son ventanas desde donde podemos ver el ciclo de las políticas.

Entonces, se facilita estudiar las políticas y pensar en el mejor camino para instrumentar aquellas con enfoque de derechos humanos.

Por otro lado, con la gran cantidad de información sistematizada a partir del análisis presupuestal podemos acercarnos al estilo de gestión pública dominante en el país, la cual tiene rasgos verdaderamente depredadores. Los programas y servicios públicos son accesibles sólo para las personas que pueden pagar por ellos o para quienes demuestran sus carencias; la cobertura de los mismos es lo que importa, no su calidad. Las obligaciones de los prestadores de servicio no son claras y existe una enorme discrecionalidad por parte de los funcionarios. No hay participación social para las medidas de reforma que buscan mejorar el desempeño de la administración pública, en un gran número logran distorsionarlas.

¿Cuál es la ruta entonces? El siguiente párrafo de Pilar Berrios nos muestra de manera clara y contundente cómo la perspectiva de derechos humanos puede enriquecer el enfoque disciplinar de las políticas:

> Las políticas públicas tienen como objetivo principal dar racionalidad al uso de recursos escasos en el cumplimiento de las actividades estatales en cada una de las partes que integran el ciclo de vida. Parece no importar qué es lo que el Estado tenga que hacer, lo que interesa es que lo haga bien, que lo haga de forma eficiente […] En cambio, la perspectiva de derechos humanos pone énfasis en las obligaciones internacionales que ha asumido el Estado y que deben quedar claramente plasmadas y cumplimentadas en sus políticas públicas sin importar cómo lo haga. Desde esta perspectiva la relación parece evidente: los fines los pone la perspectiva de derechos humanos, los medios los propone la gestión de las políticas (Berrios, s/f:1).

Las políticas públicas con enfoque de derechos humanos nos permiten visualizar un camino distinto, un estilo de gestión pública democrática y responsable. Quizá el camino parezca largo, pero intentarlo vale la pena.

Bibliografía

Abramovich, Víctor (2006), "Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control

de las políticas sociales", en *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 2, pp. 13-51, disponible en <www.anuariocdh.uchile.cl>.

Aguilar Villanueva, Luis (comp.) (1992), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Arellano Gault, David y José de Jesús Ramírez (2000), "Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos. Lecciones desde México", V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 24-27 de octubre, disponible en <http://www.orfis.gob.mx/InformacionPublica/Asofis/presupuestoresultados.pdf>.

Barajas, Gabriela (2012), "Presupuestos públicos con enfoque de género en México: avances, obstáculos y perspectivas", en *Revista Gestión y Estrategia*, núm. 41, México, UAM-Azcapotzalco, enero-junio, pp. 87-111.

Berrios, Pilar (s/f), "Políticas públicas de y con enfoque de derechos humanos. Acercamiento a una definición", disponible en <http://grupal.reletran.org/wp-content/uploads/2013/12/Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas-de-y-con-enfoque.pdf>.

Calva, José Luis (2000), "Balance sexenal y del modelo neoliberal", en *El Universal*, 23 de junio, disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/editoriales/4019.html>.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2015), "Ley de Planeación. Última Reforma *DOF* 06-05-2015", disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_060515.pdf>.

Cunill Grau, Nuria (2010), "Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 46, Caracas, disponible en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/046-febrero-2010/cunill>.

Evalúa DF (2014), "Evaluación de diseño y resultados del presupuesto con enfoque de derechos humanos (2011-2013), Informe final", disponible en <http://www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/files/pdfs_sueltos/ev_derechos_humanos.pdf>.

Giménez Mercado, Claudia y Xavier Valente Adarme (2010), "El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes", en *Cuadernos del Cendes*, vol. 27,

núm. 74, disponible en <http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082010000200004>.

Güendel, Ludwig (s/f), "La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: la búsqueda de una nueva utopía", disponible en <http://civilisac.org/civilisweb/wp-content/uploads/derechos-humanos-y-polc3adticas-pc3ablicas-guendel-1.pdf>.

Guerrero Amparán, Juan Pablo y Mariana López Ortega (2000), "Manual sobre el marco jurídico del presupuesto público federal", México, CIDE.

Mora Maurer, Diego de la y Miguel Pulido Jiménez (2014), "Información presupuestaria y derechos económicos, sociales y culturales", en *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 10, pp. 187-194, disponible en <http://www.cdh.uchile.cl/publicaciones/detalle.tpl?id=107>.

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Fundar, Centro de Análisis e Investigación y Gesoc, Agencia para el Desarrollo (2010), *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos*, disponible en <https://es.scribd.com/doc/111823044/Politicas-Publicas-y-Presupuestos-con-Perspectiva-de-Derechos-Humanos>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2008), *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, México, disponible en <http://www.oecd.org/mexico/48190152.pdf>.

Pautassi, Laura C. (2010), "La articulación entre políticas públicas y derechos. Vínculos difusos", en Ximena Erazo, Víctor Abramovich y Jorge Orbe (eds.), *Políticas Públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales*, vol. II, Santiago de Chile, LOM/Fundación Henry Dunant América Latina, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2981083>.

Roth Deubel, André-Noël (2002), *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Auroras.

Sánchez Moreno, Manuel (2011), "Enfoque de derechos humanos en el desarrollo. Aspectos téoricos y metodológicos", en *Revista de Fomento Social*, núm. 66, pp. 39-71, disponible en <http://www.revistadefomentosocial.es/index.php/todos-los-documentos/261/2080-261a2>.

Sandoval Vásquez, Alexis Francisco (2011), "Derechos humanos y políticas públicas", en *Reflexiones*, vol. 90, núm. 2, pp. 101-114, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72922586007>.

Secretaría de Gobernación (Segob) (2004), "Plan Nacional de Derechos Humanos, 2004-2006", México, Segob.

Secretaría de Gobernación (Segob) (2005), "Programa Nacional de Derechos Humanos, 2005-2006", México, Segob.

Secretaría de Gobernación (Segob) (2008), "Programa Nacional de Derechos Humanos, 2008-2012", México, Segob.

Secretaría de Gobernación (Segob) (2014), "Programa Nacional de Derechos Humanos, 2014-2018", México, Segob.

Vázquez, Daniel (2015). *Los derechos económicos y sociales en Latinoamérica: ¿la ideología importa?*, México, CNDH.

Vázquez, Daniel y Domitille Delaplace (2011), "Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción", en *Sur Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 8, núm. 14, disponible en <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/revista-sur-politicas-publicas-con-perspectiva-de-derechos-humanos-un-campo-en-construccion.pdf>.

Anexo 1
Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos

TÍTULO PRIMERO
CAPÍTULO I
De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos *todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en* esta Constitución *y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección*, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(SE ADICIONA)
Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. […].

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias *sexuales*, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

ANEXO 2
PNDH, 2004-2006

Objetivo general 1. Establecer una política de Estado en materia de derechos humanos que asegure el respeto, protección, promoción y garantía de los mismos.
Objetivos específicos 1.1. Promover las reformas estructurales necesarias para asegurar el reconocimiento del concepto de derechos humanos y su eficaz protección, respeto y garantía y con ello dar continuidad a los compromisos que en esta materia existan y los que se contraigan en un futuro. *Objetivo específico 1.2.* Promover la protección de los derechos humanos en los procesos judiciales. ***Objetivo específico 1.3. Introducir la perspectiva de derechos humanos en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas de la Administración Pública Federal.*** *Objetivo específico 1.4.* Garantizar, mediante la coordinación y colaboración de esfuerzos y recursos de las instituciones públicas el adecuado cumplimiento de la política de Estado en materia de derechos humanos.
Objetivo general 2. Crear una cultura de respeto, protección y promoción de los derechos humanos.
Objetivo específico. 2.1. Difundir, entre la población, el contenido y alcance de los derechos humanos, así como sus mecanismos de protección nacional e internacional. *Objetivo específico. 2.2.* Promover el respeto, ejercicio y aplicación de los derechos humanos mediante la educación.
Objetivo general 3. Promover el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos.
Objetivo específico 3.1. Asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos en el ámbito de competencia de la Administración Pública Federal. *Objetivo específico 3.2.* Promover ante los tres órdenes de gobierno y los Poderes de la Unión las obligaciones internacionales del Estado mexicano. *Objetivo específico 3.3.* Fomentar la inclusión de la perspectiva de derechos humanos en la política exterior mexicana.

ANEXO 2 (CONTINUACIÓN)

Objetivo general 4. Promover la participación corresponsable de la sociedad civil en la construcción de una política de Estado en materia de derechos humanos.
Objetivo específico. 4.1. Fortalecer los mecanismos de participación de la sociedad civil en la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. *Objetivo específico. 4.2.* Fortalecer las capacidades de autogestión de la sociedad civil organizada.

ANEXO 3
PNDH, 2008-2012

Objetivo 1. Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en la elaboración de las políticas públicas de la APF (estrategias y líneas de acción)
Estrategia 1.1. Consolidar presupuestos públicos y mecanismos de coordinación en la APF, con perspectiva de derechos humanos.
Estrategia 1.2. Incorporar el principio de no discriminación de forma transversal en la elaboración de las políticas públicas de la APF.
Estrategia 1.3. Incorporar la perspectiva de género de forma transversal en la elaboración de las políticas públicas de la APF.
Estrategia 1.4. Garantizar los espacios de participación efectiva y segura de la sociedad civil en la elaboración de las políticas públicas de la APF.
Estrategia 1.5. Consolidar los derechos civiles y políticos en la elaboración de las políticas públicas de la APF.
Estrategia 1.6. Consolidar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en la elaboración de las políticas públicas de APF.
Estrategia 1.7. Garantizar el reconocimiento de los derechos humanos de los grupos que se encuentran en situación de discriminación o de vulnerabilidad, en la elaboración de las políticas públicas de la APF.

Propuesta de un esquema de valoración de políticas públicas desde el enfoque de los derechos humanos

Alberto Bayardo Pérez Arce*

Introducción

La reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2011 trajo como consecuencia que todas las autoridades mexicanas estén obligadas a garantizar los derechos humanos, lo que no se agota en los aspectos estrictamente jurídicos, sino que abre la necesidad de introducir la perspectiva de los derechos humanos en el ámbito de las políticas públicas.

El uso de la perspectiva de los derechos humanos como criterio de valoración del diseño de las políticas públicas es un reto considerable, dada la complejidad normativa inherente a la concepción misma de los derechos humanos. Debido a ello, en el presente trabajo se propone un esquema técnico-normativo de valoración[1] que recoge

* Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

[1] En el lenguaje técnico de las políticas públicas se suele utilizar el término "evaluación" para traducir dos conceptos diferentes utilizados en inglés: *assessment* y *evaluation*, lo que resulta erróneo dadas las implicaciones de cada concepto: *assessment* se refiere a valorar el grado en el que el conjunto de la política es coherente tanto en sus elementos como en su respuesta al problema que se desea solucionar, con los estándares normativos y tecnocientíficos aplicables (Aguilar, 2008:15), mientras que *evaluation* se utiliza para determinar el grado de cumplimiento de las metas estipuladas (Aguilar, 2008:24). El presente trabajo pretende, entonces, proponer un modelo de *valoración* de políticas públicas que parta de la perspectiva de los derechos humanos. Agradezco al doctor Luis F. Aguilar el hacerme notar esta distinción.

los aspectos fundamentales de una política pública que busca ser consistente con las obligaciones de un Estado en la materia, sin que ello implique dejar de lado la pericia técnica.

En este punto quiero llamar la atención en el hecho de que la pretensión de elaborar un instrumento con esas características corresponde totalmente con la intuición e intención del fundador de la disciplina de las políticas públicas, Harold Lasswell, quien en 1951 planteó que las "ciencias de políticas de la democracia", cómo él las denominó, tenían como meta última "la realización de la dignidad humana en la teoría y en los hechos" (Lasswell, 1992:103). En otras palabras, Lasswell concibió las políticas con una orientación hacia el cumplimiento de los derechos humanos, planteamiento que no fue retomado sino hasta fechas muy recientes y sin una mención explícita a Lasswell.

Así, Ludwig Güendel plantea (2012:35) que diseñar, implementar y evaluar políticas públicas con una perspectiva de derechos no necesariamente permite que se les incorpore en las propias políticas o en la evaluación de las mismas, pues a dicha perspectiva le hacen falta instrumentos y mecanismos que permitan garantizar el discurso, pues si bien se evalúan los programas basados en derechos, existen muy pocos modelos de evaluación que poseen en sí mismos la perspectiva de derechos humanos, centrados en las condiciones y el proceso formativo de los sujetos sociopolíticos.

Antecedentes metodológicos

La gran mayoría de los artículos académicos que abordan la relación entre los derechos humanos y las políticas públicas que fue posible consultar (Abramovich, 2006; Balakrishnan y Elson, 2008; Canto Chac, 2010; Carbonell, 2012; Cingranelli, Fajardo-Heyward y Filippov, 2013; Güendel, 2000; Güendel, 2002; Giménez y Valente, 2010; Jiménez Benítez, 2007; Landman y Carvalho, 2010; Minkler, 2009; Orozco Henríquez, 2011; Roth, 2006; Sandoval, 2011; Sepúlveda I., 2013; Vázquez y Delaplace, 2011 y Zavala de Alba, 2012) lo hace desde una perspectiva teórica, y sólo algunos ofrecen un procedimiento empírico para analizar las políticas y sus resultados desde la perspectiva de los derechos humanos. Entre estos últimos re-

conozco dos orientaciones: la dominante, enfocada en la evaluación *expost* de las políticas públicas con base en instrumentos estadísticos y econométricos, y otra enfocada en la valoración del diseño de las políticas públicas desde la perspectiva de los derechos humanos, propuesta por Balakrishnan y Elson (2008).

La propuesta de Balakrishnan y Elson parte del reconocimiento de lo complejo que es demostrar las relaciones de causalidad inherentes a la evaluación de políticas públicas (2008:19), por lo que para analizar la relación entre políticas y derechos humanos siguen otra ruta, cuya premisa es la siguiente: son muy bajas las probabilidades de que una política diseñada sin tomar en consideración las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos brinde buenos resultados en ese tema en particular, y por el contrario, en la medida en que las políticas se diseñen teniendo en consideración los derechos humanos, aumenta la probabilidad de que sus resultados sean consistentes con los mismos.[2]

Modelo para valorar una política económica desde los derechos humanos

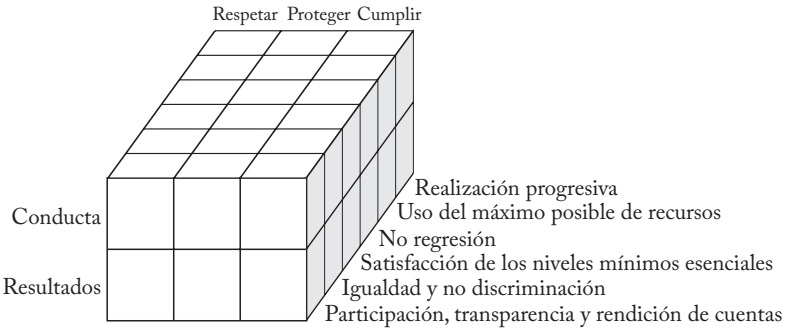
Balakrishnan y Elson (2008) plantearon que para poder valorar el diseño de una política económica es necesario determinar si se alinea con los principios y estándares internacionales en materia de derechos económicos y sociales, que implican por un lado la triple obligación del Estado, de *respetar*, *proteger* y *cumplir* los derechos humanos, aunada a la obligación de tener una *conducta* acorde con los mismos y de brindar *resultados* que satisfagan y amplíen el disfrute de los derechos humanos. Ambos conjuntos de obligaciones deben cruzarse con los denominados principios de los derechos humanos que se desprenden del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

[2] Esta premisa fue verificada a través del análisis empírico de algunas políticas económicas implementadas tanto en Estados Unidos como en México (Balakrishnan y Elson, 2011). La premisa de Balakrishnan y Elson (2008) coincide con los planteamientos de Schneider e Ingram (1997) y de Brousselle y Champagne (2011), en cuanto que afirman que una política diseñada de una manera lógica sobre la base de una teoría causal sólida tiene una gran posibilidad de solucionar o atenuar los efectos de un problema público.

Culturales (PIDESC): realización progresiva, uso del máximo posible de recursos, no regresión, satisfacción de los niveles mínimos esenciales de los derechos humanos, igualdad y no discriminación, y participación, transparencia y rendición de cuentas.

Así, su modelo de valoración se traduce en una matriz tridimensional como la que se muestra en la figura 1. De modo que la matriz propuesta por Balakrishnan y Elson se puede definir como un modelo con "perspectiva de los derechos económicos y sociales" para valorar políticas económicas.

FIGURA 1
MODELO DE VALORACIÓN DE POLÍTICAS ECONÓMICAS



NOTA: Principios y estándares establecidos por el PIDESC.
FUENTE: elaboración propia a partir de Balakrishnan y Elson (2008).

Ahora bien, dado que Balakrishnan y Elson plantearon la importancia del diseño de las políticas desde una perspectiva ético-económica, propongo complementar su intuición con la teoría del diseño de las políticas públicas.

ELABORACIÓN DE UN MODELO DE VALORACIÓN DE POLÍTICAS CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

Retomando los principios de derechos humanos aplicables a la elaboración de políticas públicas enumerados por Landman y Carvalho (2010:21-23) y Balakrishnan y Elson (2008:5-8), así como los elementos del diseño de una política pública, propongo la matriz mos-

trada en la tabla 1 como modelo para valorar todo tipo de política pública desde la perspectiva de los derechos humanos. Retomo sólo los principios de derechos humanos porque es la manera más accesible de considerarlos dentro de una política pública. En caso contrario, habría que contrastar lo que dicen todos y cada uno de los artículos de los instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por el Estado mexicano para verificar si son respetados o no, lo que indudablemente resultaría impracticable.

TABLA 1
MATRIZ DE VALORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DESDE LOS DERECHOS HUMANOS

Elementos *Principios*	*Problemas por solucionar*	*Poblaciones objetivo*	*Metas*	*Hipótesis causal y de intervención*	*Acciones instrumentales*	*Agentes y estructuras de implementación*	*Criterios de medición y evaluación*
Satisfacción de niveles mínimos esenciales							
Máximo uso de recursos disponibles							
Remedio efectivo							
Progresividad							
Participación e inclusión							
Transversalidad e integralidad							
Transparencia y rendición de cuentas							

FUENTE: elaboración propia.

Así, la matriz de la tabla 1 serviría como un primer filtro para determinar si una política respeta la perspectiva de los derechos humanos, aunque tal vez se requerirían otros más específicos para evaluar si esa política corresponde con las exigencias de ciertos derechos humanos en particular; lo mismo acontece para la valoración de la política desde perspectivas transversales, como la de género.[3]

Los principios de derechos humanos incluidos en la tabla 1 ocupan el lugar de los supuestos normativos de la política pública que es necesario explicitar para poder visualizar las implicaciones de los mismos en el diseño de una política. El contenido de los cruces entre los principios y los elementos conformará los estándares normativos que permitirán valorar el grado de alineación de una política pública con los derechos humanos. Dado el principio de transversalidad e integralidad de los derechos humanos, que indica que lo que incide en el disfrute de un solo derecho incide en el disfrute de todos los demás, es necesario verificar si cada elemento del diseño responde a cada uno de los principios de derechos humanos (DH), pues de otra manera se corre el riesgo de que algún elemento de la política contribuya a violar derechos humanos si no se diseñó de conformidad con los mismos.

El resultado del cruce de los elementos de diseño de políticas públicas con los principios de derechos humanos se expone en la tabla 2 (véase en p. 242), mientras que la definición de los elementos que componen la matriz se desarrolla en las siguientes dos secciones.

Elementos de política pública que se deben considerar

Los elementos de la política pública los defino de la siguiente manera:

Supuestos normativos: los criterios con base en los cuales se decide si cierta circunstancia representa un problema o no. El supuesto nor-

[3] La perspectiva de género al igual que otras que también son transversales, como las de salud, diversidad, edad, etc., requiere de su propio mecanismo de valoración y evaluación de las políticas públicas, debido a su especificidad. Sin embargo, se esperaría que una política correctamente ajustada a la perspectiva de los derechos humanos se adapte mejor a esas otras perspectivas que políticas que no los toman en consideración, dada la integralidad exigida por los derechos humanos.

mativo fundamental, como bien lo estableció Lasswell, es la realización de la dignidad humana, por lo que los principios de derechos humanos enunciados son una forma de operacionalizarlo.

Problemas por solucionar: la situación que se asume como inaceptable dentro del marco axiológico elegido, cuya magnitud y repercusión sociales implican que debe atenderse con recursos públicos.

Poblaciones objetivo: grupo de personas que comparten ciertas características y hacia quienes se enfoca la política, ya sea con el fin de intentar cambiar su conducta o de brindarles algún beneficio. El reparto de cargas y beneficios fruto de la política se reparte entre las poblaciones dependiendo de la manera en que se les construya socialmente: privilegiadas, ventajosas, dependientes o inadaptadas.

Metas: conjunto de circunstancias cuantificables y evaluables que permiten determinar si se resolvió el problema, o por lo menos se neutralizaron sus posibles efectos nocivos, y determinadas a partir de las obligaciones de conducta y resultados[4] que tiene el Estado.

Hipótesis causal de intervención: la hipótesis causal es una explicación de las circunstancias que llevaron a la situación problemática, elaborada a partir de un diagnóstico basado en el conocimiento social, técnico o científico disponible y pertinente, que permite fundamentar la elección de las acciones públicas que se supone será necesario llevar a cabo para poder resolver el problema.[5]

[4] De acuerdo con Balakrishnan y Elson (2008:3-4), las *obligaciones de conducta* requieren que el Estado lleve a cabo acciones calculadas para realizar el disfrute de un derecho particular, mientras que las *obligaciones de resultados* hacen referencia al hecho de que el Estado debe alcanzar determinadas metas a fin de satisfacer un estándar sustantivo, mismo que en varios casos ya se encuentra definido en el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH).

[5] En este aspecto se parte del supuesto de que es posible establecer con alguna certeza una ruta de intervención basada en el conocimiento técnico-científico, de acuerdo con lo planteado por Brousselle y Champagne (2011). Sin embargo, es posible que se presente una situación inédita y no existan referentes claros por considerar. En ese caso, sugiero que se busque el diálogo con la población objetivo y las poblaciones beneficiarias para acordar los pasos que se van a seguir, aclarando que se está llevando a cabo una exploración; es por esta razón que apelo también al conocimiento social, es decir, el conocimiento que la población afectada tiene acerca de sus problemas. Es claro que el diálogo y el acuerdo no aseguran el éxito, pero sí pueden contribuir a la búsqueda conjunta de soluciones, y a asumir también de manera conjunta los posibles errores como

Acciones instrumentales: conjunto de operaciones llevadas a cabo para solucionar el problema mediante el uso de las facultades públicas: autoridad, regulación, creación de incentivos, construcción de capacidades, persuasión, oferta de actividades de aprendizaje/capacitación, propiciar la autorregulación o la provisión de bienes y servicios.

Reglas de operación: son las normas y procedimientos que deben seguir las acciones instrumentales. Determinan a quién se incluye/excluye estableciendo la elegibilidad, temporalidad, participación, decisión. También definen las reglas de interacción de autoridades y servicios entre sí, así como con poblaciones objetivo/beneficiarias y quienes las representan.

Agentes y estructuras de implementación: por agentes se entiende quién es la autoridad o servicio público competente para la implementación de la política o el agente externo, si es el caso. Las estructuras determinan el proceso de implementación que debe seguir la política, así como las formas en que se asignarán los recursos requeridos, incluyendo en su caso la intervención legislativa.

Criterios de medición y evaluación: son los parámetros estandarizados que permiten establecer si el problema se está solucionando y en qué proporción, mismos que deben construirse tomando en consideración los estándares de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad y calidad; son de atención obligatoria por el Estado en lo referente a las características de los bienes y servicios públicos que brinda; deben utilizarse como aspectos adicionales para valorar las metas de la política y la medición y evaluación de sus resultados, debido a que permiten establecer el grado de cumplimiento de la obligación del propio Estado en cuanto a los resultados que debe dar su labor en términos de derechos humanos.[6]

---

parte de un proceso sociopolítico de aprendizaje, que a la larga puede dar mayor legitimidad a la intervención.

[6] La OACNUDH (2010:22) define dichos criterios de la siguiente forma: *adaptabilidad:* el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho humano deben ser lo suficientemente flexibles como para ser modificados y adaptados a las necesidades de sociedades y comunidades, y responder a contextos culturales y sociales diversos; *aceptabilidad:* el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho deben ser aceptables para las personas a quienes están dirigidos, en términos de adaptabilidad, pertinencia y adecuación cultural, incluyendo por lo tanto la participación de la

Los elementos de la política pública se ordenaron conforme a su "orden de aparición" formal, ya que en los hechos no siguen una secuencia específica.

Principios de derechos humanos incorporados

Las definiciones de los principios que utilizaré están basadas tanto en lo ya estipulado en el DIDH como en las interpretaciones que la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha hecho de los mismos en sus diversas propuestas para incorporar la perspectiva de derechos humanos en las políticas y presupuestos públicos, sin embargo, por cuestiones de parsimonia agrupo principios que aunque jurídicamente son claramente distintos desde la perspectiva de las políticas públicas, sus efectos resultan complementarios y convergentes, de modo que no tiene sentido abordarlos por separado; es el caso de los principios de participación e inclusión, transversalidad e integralidad, y transparencia y rendición de cuentas.

Satisfacción de niveles mínimos esenciales: implica garantizar a todas las personas el acceso a los satisfactores básicos en materia de salud, educación, etc., ya estipulados en el DIDH en lo referente a los derechos económicos y sociales (Comitee on Economic Social and Cultural Rights [CESCR], 1990, párrafo 10; Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales [Directrices de Maastricht], 1997, párrafo 9),[7] lo que no implica

---

ciudadanía en la elaboración de la política en cuestión; *accesibilidad:* los medios por los cuales se materializa un derecho deben ser accesibles a todas las personas, física y económicamente, sin discriminación alguna; *asequibilidad:* garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población, y *calidad*: los medios y contenidos por los cuales se materializa un derecho deben cumplir con los requerimientos y propiedades aceptables para cumplir con esa función.

[7] Por ejemplo, en el caso del derecho humano de acceso a agua potable, la Organización Mundial de la Salud estableció con base en Howard y Bartram (2003) que se necesitan entre 50 y 100 litros de agua al día por persona para satisfacer las necesidades más básicas, entre otros aspectos que se deben considerar,

adoptar un enfoque estrechamente focalizado sólo en los más pobres, sino la adopción de medidas tendientes a la universalidad.[8] En el caso de los derechos civiles y políticos, su satisfacción debería ser inmediata; en términos de políticas públicas, a esto lo podemos denominar "eficacia".

Máximo uso de recursos disponibles: todos los recursos disponibles deben ponerse en juego a fin de satisfacer los niveles mínimos esenciales de disfrute de los DH, por lo que es necesario evitar el desperdicio y el gasto innecesario, pues propician que no se pueda ampliar la cobertura de los DH, lo que en última instancia favorece su violación (ONU), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [PIDESC], 1966, artículo 2; Directrices de Maastricht [1997], párrafo 10). Esta definición corresponde a lo que en el campo de las políticas públicas se conoce como "eficiencia".

Remedio efectivo: debe resarcirse el daño producido por cualquier situación que propicie la violación de derechos humanos o que impida su disfrute, y se deben tomar las medidas necesarias para evitar que se repitan esas circunstancias (Comité de Derechos Humanos, 2004, párrafo 17; Organización de las Naciones Unidas, 2000:100). En otras palabras, la política requiere "efectividad".

Progresividad: la realización progresiva impone un deber específico, permanente y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena realización de los derechos, con medidas deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible con ese fin (PIDESC, artículo 2, párrafo 1; Directrices de Maastricht, 1997, párrafo 8; CESCR, 1990, párrafos 9, 10, 11 y 12).

Participación e inclusión: la participación en los asuntos públicos y en la toma de decisiones es un derecho humano fundamental, por lo que en todas las fases de las políticas públicas se debe ofrecer a las personas interesadas la oportunidad de tomar parte en las deci-

---

como su adaptabilidad, aceptabilidad, accesibilidad, asequibilidad y calidad. En el caso del derecho a la alimentación no se han establecido criterios explícitos, pero en general se hace referencia a la ingesta diaria adecuada para cada persona de acuerdo con su circunstancia, por lo que se asumen los niveles establecidos desde la nutriología.

[8] Sobre las ventajas de la universalización frente a la focalización de la intervención pública, véase Sen (1995).

siones, así como recoger y valorar sus aportes, pues de ello se puede derivar la formulación de políticas que reflejen más consistentemente las necesidades y preocupaciones de las personas (OHCHR, 2006:12; PIDESC, artículo 2, párrafo 2; Directrices de Maastricht, párrafo 12; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979).

Transversalidad e integralidad: los derechos humanos son indivisibles, universales e interdependientes, por lo que la política debe permear todas las estructuras gubernamentales e incluir otras instancias pertinentes, tales como empresas, organizaciones de la sociedad civil y universidades (OACNUDH, 2010:25).

Transparencia y rendición de cuentas: la transparencia en el proceso de toma de decisiones y la rendición de cuentas respecto al mismo y sus resultados es fundamental para que la sociedad juzgue si se está avanzando en el disfrute de los DH (OACNUDH, 2010:25; OHCHR, 2006:17, 24-26 y 36).

Como se podrá notar, la perspectiva de derechos humanos en realidad aporta un contenido nuevo y más amplio a los supuestos normativos implícitos y explícitos de las políticas públicas.

Elaboración de estándares normativos que atiendan principios de derechos humanos

A partir de las definiciones enunciadas en el apartado anterior, procedí a elaborar estándares normativos que atendieran cada uno de los principios de derechos humanos definidos desde los elementos que conforman el diseño de una política pública. Para elaborarlos procedí a confrontar la definición de cada principio considerado con la definición de cada elemento de una política pública, lo que me permitió redactar diversos estándares que permitirán verificar al mismo tiempo tanto la adecuación de un elemento de diseño de una política pública en términos técnicos como su adecuación a los principios de derechos humanos, los cuales expongo en la tabla 2.

En otras palabras, busqué la manera de valorar al mismo tiempo tanto los aspectos técnicos como los normativos de una política pública.

TABLA 2
ESTÁNDARES DE DISEÑO DE POLÍTICA PÚBLICA
QUE ATIENDEN PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS

	Problemas por solucionar	*Poblaciones objetivo*	*Metas*	*Hipótesis causal de intervención*	*Acciones instrumentales*	*Agentes y estructuras de implementación*	*Criterios de medición y evaluación*
Satisfacción de niveles mínimos esenciales **Eficacia**. La provisión de los niveles esenciales mínimos de satisfacción de DH es una obligación inmediata, por lo que se debe dar prioridad a los derechos	**Estándar 1**: categorizar el problema como una situación de falta de respeto, protección, garantía o promoción de algún(os) derecho(s), tomando en consideración los niveles de disfrute ya definidos internacio-	**Estándar:** establecer de manera desagregada cuáles son las poblaciones que enfrentan menores niveles de satisfacción de sus derechos.	**Estándar 1**: alcanzar por lo menos los niveles de disfrute de los DH establecidos internacionalmente. **Estándar 2**: si los niveles de disfrute no están definidos internacionalmente, la meta deberá cuantificar	**Estándar 1**: establecer con base en el conocimiento social, técnico o científico disponible y pertinente cuáles son las circunstancias que impiden que ciertas poblaciones accedan a un nivel mínimo esencial de disfrute de DH.	**Estándar 1**: las acciones instrumentales (de autoridad, regulación, creación de incentivos, construcción de capacidades, persuasión, aprendizaje/ capacitación, autorregulación o provisión de bienes	**Estándar:** estipular la autoridad competente que se hará cargo de monitorear el nivel de satisfacción de los DH de las poblaciones beneficiarias, y la metodología mediante la que lo hará.	**Estándar 1**: medir el nivel de universalización de la satisfacción mínima de acuerdo con lo cuantificado y estandarizado internacionalmente, priorizando a pobres y vulnerables.

TABLA 2 (CONTINUACIÓN)

	Problemas por solucionar	*Poblaciones objetivo*	*Metas*	*Hipótesis causal de intervención*	*Acciones instrumentales*	*Agentes y estructuras de implementación*	*Criterios de medición y evaluación*
de las personas más pobres y vulnerables, lo que no implica adoptar un enfoque estrechamente focalizado sólo en los más pobres, sino que implica empeñarse en asegurar el disfrute más amplio	nalmente como mínimos esenciales. **Estándar 2**: determinar con base en el conocimiento social, técnico o científico disponible la incidencia del problema en la extensión o nivel de disfrute de DH.		los niveles de ampliación del disfrute de los derechos humanos en cuanto a su respeto, protección, garantía o promoción. **Estándar 3**: cuantificar la ampliación del rango de población que disfruta de sus DH.	**Estándar 2**: determinar con fundamento social, técnico o científico, el tipo de acción que corresponde implementar: de respeto, protección, garantía o promoción.	y servicios) elegidas deben derivarse lógicamente de las hipótesis de intervención. **Estándar 2**: las acciones instrumentales deben elegirse en función de su capacidad para satisfacer los niveles mínimos		**Estándar 2**: en el caso de los derechos no cuantificados o cuantificables en cuanto a su nivel de satisfacción, se deberá de tomar como criterio de medición el número de personas que disfrutan del derecho en cuestión,

TABLA 2 (CONTINUACIÓN)

	Problemas por solucionar	*Poblaciones objetivo*	*Metas*	*Hipótesis causal de intervención*	*Acciones instrumentales*	*Agentes y estructuras de implementación*	*Criterios de medición y evaluación*
posible de los derechos, especialmente a través de medidas que tiendan a la universalidad.	**Estándar 3**: determinar explícitamente qué derechos son afectados en primera y segunda instancia.		**Estándar 4**: establecer los plazos previstos para lograr cada una de sus metas.		esenciales de disfrute de los DH, a través de las acciones de respeto, protección, garantía o promoción requeridas.		y si tiende a la universalización. **Estándar 3**: en temas de universalización del respeto o protección de derechos, se cuantificará la ocurrencia de violaciones a DH ocurridas por unidad territorial y de tiempo.

TABLA 2 (CONTINUACIÓN)

	Problemas por solucionar	*Poblaciones objetivo*	*Metas*	*Hipótesis causal de intervención*	*Acciones instrumentales*	*Agentes y estructuras de implementación*	*Criterios de medición y evaluación*
Máximo uso de recursos disponibles **Eficiencia.** Todos los recursos disponibles deben ponerse en juego a fin de lograr satisfacer los niveles mínimos esenciales de disfrute de los DH, por lo que es		**Estándar 1**: determinar qué tan equitativa es la distribución de las cargas entre las poblaciones ventajosas, privilegiadas, dependientes e inadaptadas, con el fin de solventar la solución al problema. **Estándar 2**: determinar	**Estándar 1**: estimar el monto de los recursos que requiere la política para su implementación. **Estándar 2**: diseñar la(s) estrategia(s) para conseguir los recursos necesarios. **Estándar 3**: asignar más	**Estándar 1**: determinar si se están aplicando los recursos suficientes para resolver la situación problemática. **Estándar 2:** establecer los mecanismos que se seguirán a fin de acceder a los recursos necesarios, a partir de	**Estándar 1**: dar cuenta de las herramientas de política que se utilizarán para conseguir los recursos necesarios. **Estándar 2**: dar cuenta de la estrategia elegida para la gestión eficiente de los recursos obtenidos.	**Estándar:** prever los incentivos requeridos para que los agentes actúen con la debida diligencia en la gestión eficiente de los recursos disponibles y necesarios.	**Estándar:** prever la medición de la eficiencia en el uso de los recursos asignados a la política, tomando como parámetros los principios de adaptabilidad, aceptabilidad, accesibilidad, asequibilidad y calidad de

TABLA 2 (CONTINUACIÓN)

	Problemas por solucionar	*Poblaciones objetivo*	*Metas*	*Hipótesis causal de intervención*	*Acciones instrumentales*	*Agentes y estructuras de implementación*	*Criterios de medición y evaluación*
necesario evitar el desperdicio y el gasto innecesario, pues propician que no se pueda ampliar la cobertura de los DH, y en última instancia favorece su violación.		qué tan equitativa es la distribución de los beneficios entre las poblaciones ventajosas, privilegiadas, dependientes e inadaptadas.	cargas sobre las poblaciones ventajosas, menos sobre las privilegiadas, y menos aún sobre las dependientes e inadaptadas, con el fin de solventar la solución al problema. **Estándar 4**: establecer metas de reparto	un catálogo detallado de todos los recursos que es posible utilizar (públicos, privados, locales, nacionales e internacionales) para resolver el problema y garantizar el derecho.			los bienes o servicios públicos ofrecidos.

TABLA 2 (CONTINUACIÓN)

	Problemas por solucionar	*Poblaciones objetivo*	*Metas*	*Hipótesis causal de intervención*	*Acciones instrumentales*	*Agentes y estructuras de implementación*	*Criterios de medición y evaluación*
			equitativo de los beneficios entre las poblaciones, procurando la nivelación hacia arriba.				
Remedio efectivo **Efectividad.** Es necesario remediar todo aquello que contribuye a impedir el más amplio disfrute de	**Estándar 1**: elaborar el diagnóstico a partir de la sistematización del conocimiento disponible sobre el problema, mediante	**Estándar**: establecer con fundamentos sociales, técnicos y científicos cuáles son las poblaciones a las que prioritariamente se	**Estándar:** determinar con fundamento social, técnico y científico, los niveles requeridos de disponibilidad, accesibilidad,	**Estándar 1**: establecer claramente, con fundamento social, técnico o científico, cuáles fueron las circunstancias (falta de respeto,	**Estándar:** elegir herramientas de política consistentes con el diagnóstico y con las hipótesis de intervención.	**Estándar 1**: prever la capacitación que se brindará a los agentes de implementación a fin de que puedan ejecutar	**Estándar 1**: diseñar mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan determinar si en efecto el problema se está resolvien-

TABLA 2 (CONTINUACIÓN)

	Problemas por solucionar	*Poblaciones objetivo*	*Metas*	*Hipótesis causal de intervención*	*Acciones instrumentales*	*Agentes y estructuras de implementación*	*Criterios de medición y evaluación*
los DH, y establecer medidas para evitar que se repitan esas circunstancias.	la consulta a especialistas, actores gubernamentales, quienes padecen las consecuencias del problema, y quienes pudieran haber generado la situación problemática. **Estándar 2**: construir socialmente el problema	deben orientar las acciones necesarias de respeto, protección garantía o promoción de los DH.	adaptabilidad, aceptabilidad y calidad de bienes o servicios públicos que se brindarán como fruto de la política, que permiten asumir que se resolvió el problema y no se volverá a repetir.	protección, garantía o promoción de los DH) que llevaron a la situación problemática. **Estándar 2**: definir claramente, con fundamento social, técnico o científico, las medidas necesarias de respeto, protección,		consistentemente las acciones instrumentales elegidas. **Estándar 2**: establecer las adecuaciones necesarias a las estructuras de implementación existentes a fin de que puedan contribuir a la solución del problema.	do, conforme a lo establecido por el diagnóstico y la hipótesis de intervención. **Estándar 2**: medir las diferencias respecto al avance de la solución entre las diversas poblaciones con base en los principios

TABLA 2 (CONTINUACIÓN)

	Problemas por solucionar	*Poblaciones objetivo*	*Metas*	*Hipótesis causal de intervención*	*Acciones instrumentales*	*Agentes y estructuras de implementación*	*Criterios de medición y evaluación*
	a partir de una visión compleja y multifactorial del mismo.			garantía o promoción de los DH, para resolver la situación, garantizar la ampliación del disfrute de DH, y evitar que se vuelva a repetir el problema.			de adaptabilidad, aceptabilidad, accesibilidad, asequibilidad y calidad de los bienes o servicios públicos ofrecidos.
Progresividad La realización progresiva impone un deber específico, permanente	**Estándar:** incluir referencias explícitas al grado y extensión actual del disfrute	**Estándar**: hacer referencia explícita del grado y extensión actual del disfrute	**Estándar 1**: medir el nivel actual de disfrute de DH por parte de las diversas poblaciones.	**Estándar 1**: establecer con fundamento social, técnico y científico, cuáles son las circunstancias que impiden	**Estándar:** las herramientas de política se deben elegir y diseñar de modo tal que aseguren la	**Estándar 1**: prever la secuencia y plazos estimados para preparar a los agentes involucrados.	**Estándar 1**: los agentes deben monitorear los mecanismos de seguimiento y evaluación.

TABLA 2 (CONTINUACIÓN)

	Problemas por solucionar	*Poblaciones objetivo*	*Metas*	*Hipótesis causal de intervención*	*Acciones instrumentales*	*Agentes y estructuras de implementación*	*Criterios de medición y evaluación*
y constante, de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena realización de los derechos, con medidas deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible con ese fin.	de los DH afectados por el problema, desagregado en el nivel de diversas poblaciones.	de los DH afectados por el problema, desagregado en el nivel de diversas poblaciones.	**Estándar 2**: establecer metas estratégicas, escalonadas y cuantificables en cuanto al nivel de respeto, protección, garantía o promoción de los DH que se quieren alcanzar. **Estándar 3**: prever los plazos y fases	que aumente el disfrute de los DH por parte de ciertas poblaciones. **Estándar 2**: estipular a partir de criterios sociales, técnicos o científicos el tipo de acciones que es necesario realizar, y con qué pobla-	continuidad de la política y la progresividad en el aumento del disfrute de los DH.	**Estándar 2**: prever la secuencia y plazos estimados para el establecimiento y puesta en marcha de las estructuras de implementación requeridas, incluyendo las medidas legislativas necesarias.	**Estándar 2**: los mecanismos de seguimiento y evaluación estipulados permiten monitorear la implementación progresiva del remedio elegido. **Estándar 3**: los mecanismos de seguimiento y evaluación

TABLA 2 (CONTINUACIÓN)

	Problemas por solucionar	*Poblaciones objetivo*	*Metas*	*Hipótesis causal de intervención*	*Acciones instrumentales*	*Agentes y estructuras de implementación*	*Criterios de medición y evaluación*
			estimados para lograr las metas en el menor tiempo posible.	ciones, para favorecer el que paulatinamente se amplíe la cobertura del disfrute de los DH.			estipulados deben permitir monitorear el impacto de la política en el nivel de respeto, protección, garantía o promoción de los DH implicados.
Participación e inclusión La participación en los asuntos	**Estándar 1**: incluir de manera significativa en la construcción del	**Estándar:** establecer mecanismos de participación que mediante	**Estándar:** establecer las metas y sus plazos de cumplimiento con base en la	**Estándar 1**: construir la hipótesis de intervención mediante mecanismos	**Estándar 1**: dar prioridad al uso de herramientas que favorezcan la	**Estándar 1**: establecer mecanismos que favorezcan la participación	**Estándar 1**: diseñar los mecanismos de seguimiento y evaluación con base

TABLA 2 (CONTINUACIÓN)

	Problemas por solucionar	*Poblaciones objetivo*	*Metas*	*Hipótesis causal de intervención*	*Acciones instrumentales*	*Agentes y estructuras de implementación*	*Criterios de medición y evaluación*
públicos y en la toma de decisiones es un derecho humano fundamental, por lo que en todas las fases de las políticas públicas se debe ofrecer a las personas interesadas la oportunidad de tomar parte en las decisiones, así como recoger y valorar sus aportes, pues	problema a miembros de poblaciones beneficiarias y de poblaciones objetivo, especialistas y actores gubernamentales. **Estándar 2**: utilizar métodos dialógico/argumentativos en la construcción del problema.	acciones afirmativas favorezcan la presencia y empoderamiento de miembros de las poblaciones dependientes o inadaptadas en la definición del problema y en la construcción de la posible solución, así como en el reparto	participación activa y coordinada de todos los agentes sociales relevantes para el éxito de la política, especialmente de quienes padecen las consecuencias del problema.	que favorezcan la inclusión de las poblaciones implicadas en la falta de cobertura en el disfrute de DH, así como de expertos no gubernamentales. **Estándar 2**: determinar si la situación es atribuible a la falta de equidad en	participación activa e informada de las poblaciones beneficiarias, así como su empoderamiento en el uso de las mismas mediante la capacitación. **Estándar 2**: las reglas de operación (elegibilidad, temporalidad y decisión) deben ser	significativa de miembros de las poblaciones dependientes e inadaptadas. **Estándar 2**: prever la capacitación necesaria para que los agentes de implementación superen las construcciones sociales que propician una discri-	en el principio de participación. **Estándar 2**: los mecanismos de seguimiento y evaluación deben favorecer la aportación significativa por parte de las poblaciones objetivo y beneficiarias.

TABLA 2 (CONTINUACIÓN)

	Problemas por solucionar	*Poblaciones objetivo*	*Metas*	*Hipótesis causal de intervención*	*Acciones instrumentales*	*Agentes y estructuras de implementación*	*Criterios de medición y evaluación*
de ello se puede derivar la formulación de políticas que reflejen más consistentemente las necesidades y preocupaciones de las personas.		de las cargas y beneficios.		la provisión de bienes y servicios, u otras herramientas de política, entre las diversas poblaciones. **Estándar 3**: estipular las acciones afirmativas necesarias para remediar la situación diagnosticada.	comprensibles e incentivar la participación activa e informada de integrantes de las poblaciones dependientes e inadaptadas, y evitar su aprovechamiento indebido por parte de las poblaciones privilegiadas y ventajosas.	minación indebida. **Estándar 3**: prever mecanismos para sancionar la exclusión indebida de los beneficios de la política.	

TABLA 2 (CONTINUACIÓN)

	Problemas por solucionar	*Poblaciones objetivo*	*Metas*	*Hipótesis causal de intervención*	*Acciones instrumentales*	*Agentes y estructuras de implementación*	*Criterios de medición y evaluación*
					Estándar 3: los lineamientos para la interacción con los agentes y agencias deben ser fácilmente comprensibles y evitar ambigüedades. **Estándar 4**: las reglas de operación deben favorecer la disponibili-		

TABLA 2 (CONTINUACIÓN)

	Problemas por solucionar	*Poblaciones objetivo*	*Metas*	*Hipótesis causal de intervención*	*Acciones instrumentales*	*Agentes y estructuras de implementación*	*Criterios de medición y evaluación*
					dad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad de los productos o servicios.		
Transversalidad e integralidad Los derechos humanos son indivisibles, universales e interdependientes, por lo que la política debe	**Estándar**: incluir instancias gubernamentales, sociales, académicas, empresariales e internacionales de diversas orientaciones temáticas o		**Estándar**: establecer las metas y sus plazos de cumplimiento con base en la participación activa y coordinada de todos los agentes	**Estándar 1**: determinar estratégicamente cuáles son los factores más relevantes en la generación del problema público, y su interrelación.	**Estándar**: establecer la coordinación entre las diversas autoridades, agentes o servicios involucrados en la solución del problema, evitando	**Estándar 1**: estipular agentes y estructuras que atenderán el problema y su aporte específico, de manera transversal e integral.	**Estándar**: los mecanismos de seguimiento y evaluación deben dar cuenta e integrar los aportes de todos los agentes involucrados

TABLA 2 (CONTINUACIÓN)

	Problemas por solucionar	*Poblaciones objetivo*	*Metas*	*Hipótesis causal de intervención*	*Acciones instrumentales*	*Agentes y estructuras de implementación*	*Criterios de medición y evaluación*
permear todas las estructuras gubernamentales e incluir otras instancias pertinentes, como empresas, ONG y universidades.	disciplinarias en la elaboración del diagnóstico, a través de mecanismos que propicien diálogo interdisciplinario.		sociales, gubernamentales, técnicos o científicos relevantes para el éxito de la política, con una perspectiva integral y transversal.	**Estándar 2**: estipular qué agentes deben intervenir, y la manera de coordinar sus acciones.	duplicidades o vacíos de atención.	**Estándar 2**: establecer instancias y mecanismos de coordinación, y definir las autoridades a cargo de ellos.	en la implementación.
Transparencia y rendición de cuentas La transparencia en el proceso de toma de	**Estándar 1**: dar cuenta del proceso seguido durante la construcción social del problema.	**Estándar 1**: dar cuenta de las poblaciones a las que se incluyó en la construcción social del problema,	**Estándar**: dar cuenta de las metas establecidas, y los criterios normativos, sociales, técnicos	**Estándar:** explicar clara y públicamente qué se hará y cómo se hará, quién y cómo resultará	**Estándar**: las reglas de implementación deben ser claras y comprensibles para una diversidad	**Estándar 1**: la información sobre los bienes o servicios que se brindan debe ser clara, asequible,	**Estándar 1**: la información generada a través de los mecanismos de seguimiento y

TABLA 2 (CONTINUACIÓN)

	Problemas por solucionar	*Poblaciones objetivo*	*Metas*	*Hipótesis causal de intervención*	*Acciones instrumentales*	*Agentes y estructuras de implementación*	*Criterios de medición y evaluación*
decisiones, y la rendición de cuentas respecto al mismo y sus resultados es fundamental para que la sociedad juzgue si se está avanzando en el disfrute de los DH.	**Estándar 2**: explicar con fundamentos normativos, sociales, técnicos o científicos por qué se consideró como un asunto de interés público.	y la manera en que esto se llevó a cabo y por qué. **Estándar 2:** establecer con fundamentos normativos, sociales, técnicos y científicos cuáles son las poblaciones a las que prioritariamente se deben orientar las acciones	o científicos seguidos para establecerlas.	afectado, y por qué el gobierno considera que debe intervenir para solucionar el problema.	de usuarios con diferentes perfiles educativos y socioeconómicos, y con diversas necesidades de información.	oportuna, consistente, detallada y presentarse en formatos que permitan su análisis por parte de una diversidad de usuarios con diferentes perfiles educativos y socioeconómicos y con diversas necesidades de información.	evaluación debe tener un formato que permita su análisis por parte de una diversidad de usuarios con diferentes perfiles educativos y socioeconómicos y con diversas necesidades de información.

TABLA 2 (CONTINUACIÓN)

	Problemas por solucionar	*Poblaciones objetivo*	*Metas*	*Hipótesis causal de intervención*	*Acciones instrumentales*	*Agentes y estructuras de implementación*	*Criterios de medición y evaluación*
		necesarias de respeto, protección garantía o promoción de los DH.				**Estándar 2**: establecer la autoridad encargada de rendir cuentas de los resultados de la política, y los mecanismos que utilizará. **Estándar 3**: los mecanismos de rendición de cuentas deben permitir su análisis por	**Estándar 2**: la información generada por los mecanismos de seguimiento y evaluación debe ser pública y accesible a través de una diversidad de medios. **Estándar 3**: dar cuenta de los mecanismos de

TABLA 2 (CONTINUACIÓN)

	Problemas por solucionar	*Poblaciones objetivo*	*Metas*	*Hipótesis causal de intervención*	*Acciones instrumentales*	*Agentes y estructuras de implementación*	*Criterios de medición y evaluación*
						parte de una diversidad de usuarios con diferentes perfiles educativos y socioeconómicos y con diversas necesidades de información.	seguimiento y evaluación elegidos, el porqué de su elección, el cómo de su operación y el cuándo de su aplicación.

FUENTE: elaboración propia.

Estándares para valorar políticas públicas desde los derechos humanos

Como se puede notar en la tabla 2, el resultado del cruce de los elementos de política pública y los principios de derechos humanos dio un total de 90 estándares.

El número de estándares correspondiente a cada cruce varía en función de la cantidad de aspectos que era necesario atender en cada caso a fin de cubrir de manera adecuada las implicaciones de la inclusión del principio considerado en la elaboración de cada elemento de diseño de política pública, e incluso hubo dos casos en los que el cruce no se tradujo en ningún estándar.

A continuación, en atención al principio de parsimonia, procedí a comparar los estándares correspondientes a cada columna con el fin de agrupar aquellos que resultaran semejantes o incluso iguales, para construir estándares complejos que correspondieran a un mismo elemento de diseño. De este modo, obtuve una lista de 32 estándares, a los que numeré para efectos de identificación utilizando letras iniciales para distinguir los diversos elementos de política pública.

Posteriormente, redacté cada estándar en forma de una pregunta que puede ser respondida con un sí o un no, agregando a continuación una rúbrica que permite distinguir hasta cuatro niveles de cumplimiento del estándar,[9] los cuales presento en la siguiente sección. Adopté este modelo de estandarización debido a las ventajas heurísticas que ofrece, pues brinda una mejor apreciación del grado de cumplimiento de los diversos estándares, al mismo tiempo que permite acotar el margen de subjetividad inherente a todo ejercicio de valoración.

Esquema de valoración de políticas públicas desde derechos humanos

El esquema general de valoración se expone en las tablas 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9.

[9] Esta metodología está basada en el Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en materia de Diseño presentado en Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015). Agradezco a la doctora Nancy García la sugerencia de utilizarlo.

TABLA 3
ESTÁNDARES PARA VALORAR LA IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS POR SOLUCIONAR

A1: ¿La construcción social del problema parte de una visión compleja, interdisciplinaria y multifactorial del mismo, elaborado a partir de la sistematización del conocimiento disponible sobre el problema, mediante métodos dialógico/argumentativos que incluyeron a instancias gubernamentales, sociales, académicas, empresariales e internacionales de diversas orientaciones temáticas o disciplinares, a quienes padecen las consecuencias del problema, y (de ser posible) a quienes pudieran haber generado la situación problemática?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa identifica el problema o necesidad que busca resolver. • El problema no cumple con las características establecidas en la pregunta.
2	• El programa identifica el problema o necesidad que busca resolver. • El problema cumple con al menos una de las características establecidas en la pregunta.
3	• El programa identifica el problema o necesidad que busca resolver. • El problema cumple con todas las características establecidas en la pregunta.
4	• El programa identifica el problema o necesidad que busca resolver. • El problema cumple con todas las características establecidas en la pregunta. • La construcción del problema se realizó con la participación de quienes pudieron haber generado la situación problemática.
A2: ¿El programa categoriza el problema como una situación de falta de respeto, protección, garantía o promoción de algún(os) derecho(s), tomando en consideración los niveles de disfrute de las diversas poblaciones afectadas por el problema, contrastados con la definición inter-	

TABLA 3 (CONTINUACIÓN)

nacional de los niveles mínimos esenciales de dicho disfrute, determinando qué derechos son afectados en primera y segunda instancia?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa categoriza el problema de acuerdo con por lo menos una de las características establecidas en la pregunta.
2	• El programa categoriza el problema de acuerdo con por lo menos dos de las características establecidas en la pregunta.
3	• El programa categoriza el problema de acuerdo con por lo menos tres de las características establecidas en la pregunta.
4	• El programa categoriza el problema de acuerdo con todas las características establecidas en la pregunta.
A3: ¿El programa da cuenta del proceso seguido durante la construcción social del problema, y explica con fundamentos normativos, sociales, técnicos o científicos por qué se consideró como un asunto de interés público?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa da cuenta del proceso de construcción social del problema. • El problema no cumple con las características establecidas en la pregunta.
2	• El programa da cuenta del proceso de construcción social del problema. • El problema cumple con al menos uno de los fundamentos establecidos en la pregunta.
3	• El programa da cuenta del proceso de construcción social del problema. • El problema cumple con al menos dos de los fundamentos establecidos en la pregunta.
4	• El programa da cuenta del proceso de construcción social del problema. • El problema cumple con todos los fundamentos establecidos en la pregunta.

FUENTE: elaboración propia a partir de la tabla 2.

TABLA 4
ESTÁNDARES PARA VALORAR LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POBLACIONES OBJETIVO

B1: ¿El programa establece mecanismos de participación que favorezcan mediante acciones afirmativas la presencia y empoderamiento de miembros de las poblaciones dependientes o inadaptadas en la definición del problema y en la construcción de la posible solución, así como en el reparto de las cargas y beneficios, y da cuenta de ello?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa establece mecanismos de participación pero no incluye acciones afirmativas.
2	• El programa establece mecanismos de participación e incluye acciones afirmativas, pero sólo en un rubro establecido en la pregunta.
3	• El programa establece mecanismos de participación e incluye acciones afirmativas, pero sólo en dos rubros establecidos en la pregunta.
4	• El programa establece mecanismos de participación e incluye acciones afirmativas en todos los rubros establecidos en la pregunta.
B2: ¿El programa establece la equidad relativa de los respectivos niveles de satisfacción de los derechos de las poblaciones ventajosas, privilegiadas, dependientes e inadaptadas, con base en la distribución existente de cargas y beneficios?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa establece los niveles de satisfacción de derechos de la población en general.
2	• El programa establece los niveles de satisfacción de derechos de los cuatro tipos de poblaciones objetivo por separado.
3	• El programa establece los niveles de satisfacción de derechos de los cuatro tipos de poblaciones objetivo por separado.

TABLA 4 (CONTINUACIÓN)

Nivel	*Criterios*
3	• El programa compara los niveles de satisfacción tomando en consideración sólo una de las perspectivas establecidas en la pregunta.
4	• El programa establece los niveles de satisfacción de derechos de los cuatro tipos de poblaciones objetivo por separado. • El programa compara los niveles de satisfacción tomando en consideración las dos perspectivas establecidas en la pregunta.
B3: ¿El programa establece con fundamentos normativos, sociales, técnicos y científicos cuáles son las poblaciones a las que prioritariamente se deben orientar las acciones necesarias de respeto, protección, garantía o promoción de los derechos humanos?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa establece las poblaciones de atención prioritaria. • El programa no fundamenta la prioridad con base en las características establecidas en la pregunta.
2	• El programa establece las poblaciones de atención prioritaria. • El programa establece la prioridad con base en al menos uno de los fundamentos establecidos en la pregunta.
3	• El programa establece las poblaciones de atención prioritaria. • El programa establece la prioridad con base en al menos dos de los fundamentos establecidos en la pregunta.
4	• El programa establece las poblaciones de atención prioritaria. • El programa establece la prioridad con base en todos los fundamentos establecidos en la pregunta.

FUENTE: elaboración propia a partir de la tabla 2.

TABLA 5
ESTÁNDARES PARA VALORAR LA CONSTRUCCIÓN DE LAS METAS

C1: ¿El programa da cuenta de las metas establecidas y los criterios normativos, sociales, técnicos o científicos seguidos para establecerlas?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa da cuenta de las metas establecidas. • El programa no da cuenta de los criterios seguidos para establecer las metas.
2	• El programa da cuenta de las metas establecidas. • El programa estableció sus metas conforme a al menos uno de los criterios estipulados en la pregunta.
3	• El programa da cuenta de las metas establecidas. • El programa estableció sus metas conforme a al menos dos de los criterios estipulados en la pregunta.
4	• El programa da cuenta de las metas establecidas. • El programa estableció sus metas conforme a todos los criterios estipulados en la pregunta.
C2: ¿El programa cuantifica la ampliación prevista del rango de población que disfruta de sus derechos humanos, tomando en consideración los niveles mínimos de disfrute establecidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, o en su defecto, a partir del nivel actual de disfrute de los mismos por parte de las diversas poblaciones?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa cuantifica los niveles actuales de disfrute de derechos humanos de la población en general. • El programa no cuantifica la ampliación prevista del rango de disfrute de los derechos humanos.
2	• El programa cuantifica los niveles actuales de disfrute de derechos humanos de la población en general. • El programa cuantifica la ampliación prevista del rango de disfrute de los derechos humanos de la población en general.
3	• El programa cuantifica los niveles actuales de disfrute de derechos humanos desagregados por tipo de población. • El programa cuantifica la ampliación prevista del rango de disfrute de los derechos humanos de al menos dos tipos de población.

TABLA 5 (CONTINUACIÓN)

Nivel	*Criterios*
4	• El programa cuantifica los niveles actuales de disfrute de derechos humanos desagregados por tipo de población. • El programa cuantifica la ampliación prevista del rango de disfrute de los derechos humanos, desagregado para los cuatro tipos de población.
C3: ¿El programa establece metas estratégicas, escalonadas en sus plazos y fases, y cuantificables en cuanto al nivel de respeto, protección, garantía o promoción de los derechos humanos que se quiere alcanzar?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa establece metas pero no son estratégicas.
2	• El programa establece metas estratégicas y cumplen con al menos una de las características establecidas en la pregunta.
3	• El programa establece metas estratégicas y cumplen con al menos dos de las características establecidas en la pregunta.
4	• El programa establece metas estratégicas y cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.
C4: ¿El programa determina con fundamento social, técnico y científico, los niveles requeridos de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y calidad de bienes o servicios públicos que se brindarán a las diversas poblaciones como fruto de la política, que permiten asumir que se resolvió el problema y no se volverá a repetir?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa establece las características de los bienes o servicios que se van a brindar. • El programa no determinó las características de bienes o servicios que se van a brindar con base en los tipos de fundamento especificados en la pregunta.
2	• El programa establece por los menos una de las características de los bienes o servicios que se van a brindar conforme a todas las especificaciones de la pregunta.

TABLA 5 (CONTINUACIÓN)

Nivel	*Criterios*
2	• El programa determinó las características de bienes o servicios que se van a brindar con base en por lo menos uno de los tipos de fundamento especificados en la pregunta.
3	• El programa establece por lo menos dos de las características de los bienes o servicios que se van a brindar conforme a todas las especificaciones de la pregunta. • El programa determinó las características de bienes o servicios que se van a brindar con base en por lo menos dos tipos de fundamento especificados en la pregunta.
4	• El programa establece todas las características de los bienes o servicios que se van a brindar conforme a todas las especificaciones de la pregunta. • El programa determinó las características de bienes o servicios que se van a brindar con base en todos los tipos de fundamento especificados en la pregunta.
C5: ¿El programa estima el monto de los recursos que requiere la política para su implementación, y plantea la estrategia mediante la que se conseguirán dichos recursos, cuidando que el reparto de las cargas entre las diversas poblaciones responda al criterio de progresividad?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa estima el monto de los recursos que requiere su implementación. • El programa no plantea la estrategia para conseguir los recursos requeridos.
2	• El programa estima el monto de los recursos que requiere su implementación. • El programa plantea la estrategia para conseguir los recursos requeridos.
3	• El programa estima el monto de los recursos que requiere su implementación. • El programa plantea la estrategia para conseguir los recursos requeridos. • El programa estipula la necesidad de distribuir progresivamente las cargas requeridas para conseguir los recursos requeridos.

TABLA 5 (CONTINUACIÓN)

Nivel	*Criterios*
4	• El programa estima el monto de los recursos que requiere su implementación. • El programa plantea la estrategia para conseguir los recursos requeridos. • El programa estipula la estrategia para distribuir progresivamente las cargas requeridas para conseguir los recursos requeridos.
C6: ¿El programa establece las metas y sus plazos de cumplimiento con base en la participación activa y coordinada de agentes sociales, gubernamentales, técnicos o científicos relevantes para el éxito de la política, especialmente de quienes padecen las consecuencias del problema, con una perspectiva integral y transversal?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa establece metas con base en la opinión de uno solo de los agentes especificados en la pregunta. • El programa no establece plazos de cumplimiento.
2	• El programa establece metas y plazos de cumplimiento con base en la participación activa y coordinada de por lo menos dos agentes especificados en la pregunta.
3	• El programa establece metas y plazos de cumplimiento con base en la participación activa y coordinada de todos los agentes especificados en la pregunta. • El programa establece las metas y plazos considerando especialmente los planteamientos de quienes padecen las consecuencias del problema.
4	• El programa establece metas y plazos de cumplimiento con base en la participación activa y coordinada de todos los agentes especificados en la pregunta. • El programa establece las metas y plazos considerando especialmente los planteamientos de quienes padecen las consecuencias del problema. • El programa establece las metas y plazos con una perspectiva integral y transversal.

FUENTE: elaboración propia a partir de la tabla 2.

TABLA 6
ESTÁNDARES PARA VALORAR LA CONSTRUCCIÓN
DE LA HIPÓTESIS CAUSAL DE INTERVENCIÓN

D1: ¿El programa explica clara y públicamente qué se hará, qué agentes lo harán y cómo se coordinarán para hacerlo; quién y cómo resultará afectado, y por qué el gobierno considera que debe intervenir para solucionar el problema?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa indica en qué consistirá la intervención.
2	• El programa indica en qué consistirá la intervención. • El programa explica qué se hará conforme a por lo menos una de las características establecidas en la pregunta.
3	• El programa indica en qué consistirá la intervención. • El programa explica qué se hará conforme a por lo menos dos de las características establecidas en la pregunta.
4	• El programa indica en qué consistirá la intervención. • El programa explica qué se hará conforme a todas las características establecidas en la pregunta.
D2: ¿El programa construyó sus hipótesis de intervención mediante mecanismos que favorecen la inclusión de las poblaciones objetivo, así como de expertos no gubernamentales?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa expone sus hipótesis de intervención, pero no da cuenta de los mecanismos seguidos para construirlas.
2	• El programa construyó sus hipótesis de intervención sólo con la participación de agentes gubernamentales.
3	• El programa construyó sus hipótesis de intervención con la participación de por lo menos uno de los tipos de actores no gubernamentales especificados en la pregunta.

TABLA 6 (CONTINUACIÓN)

Nivel	*Criterios*
4	• El programa construyó sus hipótesis de intervención con la participación de por lo menos dos de los tipos de actores no gubernamentales especificados en la pregunta.
D3: ¿El programa tiene una hipótesis causal que establece clara y estratégicamente, con fundamento social, técnico o científico, cuáles fueron las circunstancias de falta de respeto, protección, garantía o promoción de los derechos humanos, atribuibles a la falta de recursos o de equidad en la provisión de bienes y servicios u otras herramientas de política entre las diversas poblaciones que llevaron a la situación problemática?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa expone su hipótesis causal, pero no da cuenta de los fundamentos de la misma. • El programa no especifica las circunstancias que generaron la problemática. • El programa no desagrega las circunstancias problemáticas por tipos de población.
2	• El programa construyó su hipótesis causal con base en por lo menos uno de los de los tipos de fundamento especificados en la pregunta. • El programa especifica las circunstancias que generaron la problemática. • El programa no desagrega las circunstancias problemáticas por tipos de población.
3	• El programa construyó su hipótesis causal con base en por lo menos dos de los tipos de fundamento especificados en la pregunta. • El programa especifica las circunstancias que generaron la problemática. • El programa desagrega las circunstancias problemáticas para por los menos dos tipos de población.

TABLA 6 (CONTINUACIÓN)

Nivel	*Criterios*
4	• El programa construyó su hipótesis causal con base en todos los tipos de fundamento especificados en la pregunta. • El programa especifica las circunstancias que generaron la problemática. • El programa desagrega las circunstancias problemáticas para todos los tipos de población.
D4: ¿El programa establece los mecanismos que se seguirán a fin de acceder a los recursos necesarios para implementar la política, a partir de un catálogo detallado de todos los recursos que es posible utilizar para resolver el problema y garantizar el derecho, tanto públicos como privados, locales, nacionales e internacionales?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa estima el monto de los recursos que requiere su implementación. • El programa no incluye un catálogo de los recursos a los que se tiene acceso.
2	• El programa estima el monto de los recursos que requiere su implementación. • El programa incluye un catálogo de los recursos a los que se tiene acceso, que pertenecen por lo menos a una de las categorías especificadas en la pregunta. • El programa no establece los mecanismos para acceder a los recursos necesarios para su implementación.
3	• El programa estima el monto de los recursos que requiere su implementación. • El programa incluye un catálogo de los recursos a los que se tiene acceso, que pertenecen a por lo menos dos de las categorías especificadas en la pregunta. • El programa establece los mecanismos para acceder a los recursos necesarios para su implementación.
4	• El programa estima el monto de los recursos que requiere su implementación.

TABLA 6 (CONTINUACIÓN)

Nivel	*Criterios*
4	• El programa incluye un catálogo de los recursos que es posible utilizar, que pertenecen a por lo menos tres de las categorías especificadas en la pregunta. • El programa establece los mecanismos para acceder a los recursos necesarios para su implementación.
D5: ¿El programa estipula a partir de criterios sociales, técnicos o científicos el tipo de acciones de respeto, protección, garantía o promoción de los derechos humanos que es necesario realizar, y con qué poblaciones, incluyendo la discriminación positiva, para favorecer el que paulatinamente se amplíe la cobertura del disfrute de los derechos humanos, y evitar que se vuelva a repetir el problema?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa estipula las acciones que se van a realizar. • El programa no da cuenta de los criterios seguidos para elegir las acciones que se van a realizar.
2	• El programa estipula las acciones que se van a realizar. • El programa eligió las acciones que se van a realizar con base en por lo menos uno de los criterios establecidos en la pregunta.
3	• El programa estipula las acciones que se van a realizar. • El programa eligió las acciones que se van a realizar con base en por lo menos dos de los criterios establecidos en la pregunta. • El programa estipula las poblaciones a las que se dirigirán sus acciones.
4	• El programa estipula las acciones que se van a realizar. • El programa eligió las acciones que se van a realizar con base en todos los criterios establecidos en la pregunta. • El programa estipula las poblaciones a las que se dirigirán sus acciones. • El programa establece las acciones de discriminación positiva requeridas.

FUENTE: elaboración propia a partir de la tabla 2.

TABLA 7
ESTÁNDARES PARA VALORAR LA CONSTRUCCIÓN DE LAS ACCIONES INSTRUMENTALES

E1: ¿El programa eligió sus acciones instrumentales (de autoridad, regulación, creación de incentivos, construcción de capacidades, persuasión, aprendizaje/capacitación, autorregulación o provisión de bienes y servicios) en función de su capacidad para satisfacer los niveles mínimos esenciales de disfrute de los derechos humanos establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a través de las acciones de respeto, protección, garantía o promoción requeridas, que se derivan lógicamente del diagnóstico y las hipótesis de intervención?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa estipula acciones instrumentales que no cubren las características establecidas en la pregunta.
2	• El programa estipula acciones instrumentales que cubren por lo menos una de las características establecidas en la pregunta.
3	• El programa estipula acciones instrumentales que cubren por lo menos dos de las características establecidas en la pregunta.
4	• El programa estipula acciones instrumentales que cubren todas las características establecidas en la pregunta.
E2: ¿El programa da cuenta de las herramientas de política que se utilizarán para conseguir los recursos necesarios, así como de la estrategia definida para gestionar eficientemente los recursos obtenidos?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa estima el monto de los recursos que requiere su implementación. • El programa no da cuenta de las herramientas que se utilizarán para conseguir los recursos necesarios.
2	• El programa estima el monto de los recursos que requiere su implementación.

TABLA 7 (CONTINUACIÓN)

Nivel	*Criterios*
2	• El programa da cuenta de las herramientas que se utilizarán para conseguir los recursos necesarios.
3	• El programa estima el monto de los recursos que requiere su implementación. • El programa da cuenta de las herramientas que utilizará para conseguir los recursos necesarios. • El programa da cuenta de la estrategia para gestionar los recursos obtenidos, pero no pone acento en la eficiencia.
4	• El programa estima el monto de los recursos que requiere su implementación. • El programa da cuenta de las herramientas que utilizará para conseguir los recursos necesarios. • El programa da cuenta de la estrategia para gestionar eficientemente los recursos obtenidos.
E3: ¿El programa eligió y diseñó las herramientas de política a partir del diagnóstico e hipótesis de intervención de modo tal que aseguren la continuidad de la política y la progresividad expedita en el aumento del disfrute de los derechos humanos?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa establece las herramientas de política que utilizará. • El programa estipula herramientas de política que no se derivan del diagnóstico o la hipótesis de intervención.
2	• El programa establece las herramientas de política que utilizará. • El programa estipula herramientas de política que se derivan del diagnóstico o la hipótesis de intervención. • El programa establece herramientas de política que cumplen por lo menos con una de las características especificadas en la pregunta.

TABLA 7 (CONTINUACIÓN)

Nivel	*Criterios*
3	• El programa establece las herramientas de política que utilizará. • El programa estipula herramientas de política que se derivan del diagnóstico o la hipótesis de intervención. • El programa establece herramientas de política que cumplen por lo menos con dos de las características especificadas en la pregunta.
4	• El programa establece las herramientas de política que utilizará. • El programa estipula herramientas de política que se derivan del diagnóstico o la hipótesis de intervención. • El programa establece herramientas de política que cumplen con todas las características especificadas en la pregunta.
E4: ¿El programa estipula reglas de operación (elegibilidad, temporalidad y decisión) y de interacción con los agentes y agencias de implementación, comprensibles, que incentivan la participación activa e informada de integrantes de las poblaciones dependientes e inadaptadas, y evitan su aprovechamiento indebido por parte de las poblaciones privilegiadas y ventajosas?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa estipula reglas de operación y de interacción con agentes y agencias que no cubren las características establecidas en la pregunta.
2	• El programa estipula reglas de operación y de interacción con agentes y agencias que cubren por lo menos una de las características establecidas en la pregunta.
3	• El programa estipula reglas de operación y de interacción con agentes y agencias que cubren por lo menos dos de las características establecidas en la pregunta.
4	• El programa estipula reglas de operación y de interacción con agentes y agencias que cubren todas las características establecidas en la pregunta.

TABLA 7 (CONTINUACIÓN)

E5: ¿El programa establece reglas de operación que favorecen la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad de los productos o servicios ofrecidos en el marco de la política?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa estipula reglas de operación que no cubren las características establecidas en la pregunta.
2	• El programa estipula reglas de operación que cubren por lo menos una de las características establecidas en la pregunta.
3	• El programa estipula reglas de operación que cubren por lo menos dos de las características establecidas en la pregunta.
4	• El programa estipula reglas de operación que cubren todas las características establecidas en la pregunta.
E6: ¿El programa eligió acciones instrumentales que establecen una clara coordinación entre las diversas autoridades, agentes o servicios involucrados en la solución del problema, evitando duplicidades o vacíos de atención?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa estipula acciones instrumentales que no cubren las características establecidas en la pregunta.
2	• El programa estipula acciones instrumentales que cubren por lo menos una de las características establecidas en la pregunta.
3	• El programa estipula acciones instrumentales que cubren por lo menos dos de las características establecidas en la pregunta.
4	• El programa estipula acciones instrumentales que cubren todas las características establecidas en la pregunta.

FUENTE: elaboración propia a partir de la tabla 2.

TABLA 8
ESTÁNDARES PARA VALORAR LA CONSTRUCCIÓN
DE LOS AGENTES Y ESTRUCTURAS DE IMPLEMENTACIÓN

F1: ¿El programa estipula quién es la autoridad competente que se hará cargo de monitorear el nivel de satisfacción de los derechos humanos de las poblaciones beneficiarias, y la metodología mediante la que lo hará, así como los mecanismos mediante los que rendirá cuentas de los resultados de la política?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa estipula quién es la autoridad a cargo del mismo. • El programa no establece las obligaciones de la autoridad.
2	• El programa estipula quién es la autoridad a cargo del mismo. • El programa establece obligaciones de la autoridad que cubren por lo menos una de las características establecidas en la pregunta.
3	• El programa estipula quién es la autoridad a cargo del mismo. • El programa establece obligaciones de la autoridad que cubren por lo menos dos de las características establecidas en la pregunta.
4	• El programa estipula quién es la autoridad a cargo del mismo. • El programa establece obligaciones de la autoridad que cubren todas las características establecidas en la pregunta.
F2: ¿El programa prevé la secuencia y los plazos estimados para poner en funcionamiento la capacitación e incentivos requeridos para que los agentes actúen con la debida diligencia tanto en la gestión eficiente de los recursos disponibles y necesarios, como en la ejecución consistente de las acciones instrumentales elegidas, de manera que favorezcan la participación significativa de las poblaciones involucradas y se evite la discriminación indebida?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa estipula instrumentos de capacitación e incentivos para los agentes de implementación.

TABLA 8 (CONTINUACIÓN)

Nivel	*Criterios*
1	• El programa establece capacitación e incentivos para los agentes de implementación que no cubren las características establecidas en la pregunta.
2	• El programa estipula instrumentos de capacitación e incentivos para los agentes de implementación. • El programa establece capacitación e incentivos para los agentes de implementación que cubren por lo menos una de las características establecidas en la pregunta.
3	• El programa estipula instrumentos de capacitación e incentivos para los agentes de implementación. • El programa establece capacitación e incentivos para los agentes de implementación que cubren por lo menos dos de las características establecidas en la pregunta.
4	• El programa estipula instrumentos de capacitación e incentivos para los agentes de implementación. • El programa establece capacitación e incentivos para los agentes de implementación que cubren todas las características establecidas en la pregunta.
F3: ¿El programa prevé la secuencia y los plazos estimados para el establecimiento y puesta en marcha de las estructuras de implementación requeridas, incluyendo las medidas legislativas necesarias, las adecuaciones a las estructuras ya existentes para que puedan hacerlo de manera tranversal e integral, y los mecanismos e instancias de coordinación entre los agentes que intervendrán, especificando el aporte específico de cada uno?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa establece acciones de implementación. • El programa no estipula la secuencia y los plazos de la implementación.
2	• El programa establece acciones de implementación. • El programa estipula acciones de implementación que cubren por lo menos una de las características establecidas en la pregunta.

TABLA 8 (CONTINUACIÓN)

Nivel	*Criterios*
3	• El programa establece acciones de implementación. • El programa estipula acciones de implementación que cubren por lo menos dos de las características establecidas en la pregunta.
4	• El programa establece acciones de implementación. • El programa estipula acciones de implementación que cubren todas las características establecidas en la pregunta.
F4: ¿El programa ofrece información clara, asequible, oportuna, consistente y detallada sobre los bienes o servicios que brinda la política, así como sobre sus resultados, y la presenta en formatos que permiten su análisis por parte de una diversidad de usuarios con diferentes perfiles educativos y socioeconómicos y con diversas necesidades de información?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa ofrece información sobre los bienes o servicios brindados. • El programa ofrece información que no cubre las características establecidas en la pregunta.
2	• El programa ofrece información sobre los bienes o servicios brindados. • El programa ofrece información que cubre por lo menos una de las características establecidas en la pregunta.
3	• El programa ofrece información sobre los bienes o servicios brindados. • El programa ofrece información que cubre por lo menos dos de las características establecidas en la pregunta.
4	• El programa ofrece información sobre los bienes o servicios brindados. • El programa ofrece información que cubre todas las características establecidas en la pregunta.

FUENTE: elaboración propia a partir de la tabla 2.

TABLA 9
ESTÁNDARES PARA VALORAR LA CONSTRUCCIÓN
DE LOS CRITERIOS DE MEDICIÓN Y EVALUACIÓN

G1: ¿El programa da cuenta de los mecanismos de seguimiento y evaluación elegidos, el porqué de su elección, el cómo de su operación y el cuándo de su aplicación?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa da cuenta de sus mecanismos de seguimiento y evaluación, pero no de acuerdo con las características establecidas en la pregunta.
2	• El programa da cuenta de sus mecanismos de seguimiento y evaluación, de acuerdo por lo menos con una de las características establecidas en la pregunta.
3	• El programa da cuenta de sus mecanismos de seguimiento y evaluación, de acuerdo por lo menos con dos de las características establecidas en la pregunta.
4	• El programa da cuenta de sus mecanismos de seguimiento y evaluación, de acuerdo con todas las características establecidas en la pregunta.
G2: ¿El programa establece mecanismos de medición de la universalización del resultado de la política que asumen los niveles de satisfacción de derechos humanos establecidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y da prioridad a las personas más pobres y vulnerables, o en el caso de los derechos no cuantificados o cuantificables en cuanto a su nivel de satisfacción toma como criterio de medición el número de personas que disfrutan del derecho en cuestión, o el número de violaciones a los derechos humanos ocurridas por unidad territorial y de tiempo?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa establece mecanismos de medición del resultado de la política. • El programa establece mecanismos de medición del resultado que no corresponden con lo especificado en la pregunta. • El programa no mide el grado de universalización de los resultados de la política.

TABLA 9 (CONTINUACIÓN)

Nivel	*Criterios*
2	• El programa establece mecanismos de medición del resultado de la política. • El programa establece mecanismos de medición del resultado que corresponden con lo especificado en la pregunta. • El programa no mide el grado de universalización de los resultados de la política.
3	• El programa establece mecanismos de medición del resultado de la política. • El programa establece mecanismos de medición del resultado que corresponden con todos los aspectos especificados en la pregunta. • El programa mide el grado de universalización de los resultados de la política.
4	• El programa establece mecanismos de medición del resultado de la política. • El programa establece mecanismos de medición del resultado que corresponden con todos los aspectos especificados en la pregunta. • El programa mide el grado de universalización de los resultados de la política. • El programa da prioridad a medir los resultados que ofrece a las personas más pobres y vulnerables.
G3: ¿El programa estipula los mecanismos de seguimiento y evaluación que permitirán monitorear el impacto progresivo de la política en el nivel de respeto, protección, garantía o promoción de los derechos humanos implicados, y determinar si en efecto el problema se está resolviendo, tomando como base en los principios de adaptabilidad, aceptabilidad, accesibilidad, asequibilidad y calidad de los bienes o servicios públicos ofrecidos, y conforme a lo establecido por el diagnóstico y las hipótesis de intervención?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa estipula mecanismos de seguimiento y evaluación que no cumplen con las características establecidas en la pregunta.

TABLA 9 (CONTINUACIÓN)

Nivel	*Criterios*
2	• El programa estipula mecanismos de seguimiento y evaluación de acuerdo por lo menos con una de las características establecidas en la pregunta.
3	• El programa estipula mecanismos de seguimiento y evaluación de acuerdo por lo menos con dos de las características establecidas en la pregunta.
4	• El programa estipula mecanismos de seguimiento y evaluación de acuerdo con todas las características establecidas en la pregunta.
G4: ¿El programa prevé la medición de la eficiencia en el uso de los recursos asignados a la política, tomando como parámetros fundamentales los principios de adaptabilidad, aceptabilidad, accesibilidad, asequibilidad y calidad de los bienes o servicios públicos ofrecidos?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa estipula mecanismos de medición de la eficiencia que no cumplen con los parámetros establecidos en la pregunta.
2	• El programa estipula mecanismos de medición de la eficiencia que cumplen por lo menos con uno de los parámetros establecidos en la pregunta.
3	• El programa estipula mecanismos de medición de la eficiencia que cumplen por lo menos con dos de los parámetros establecidos en la pregunta.
4	• El programa estipula mecanismos de medición de la eficiencia que cumplen con todos los parámetros establecidos en la pregunta.
G5: ¿El programa utiliza mecanismos de seguimiento y evaluación que favorecen la aportación significativa por parte de las poblaciones objetivo y beneficiarias, y la información que generen será pública y accesible por diversos medios con un formato que permita su análisis por	

TABLA 9 (CONTINUACIÓN)

parte de una diversidad de usuarios con diferentes perfiles educativos y socioeconómicos y con diversas necesidades de información?	
Nivel	*Criterios*
1	• El programa estipula mecanismos de seguimiento y evaluación que no cumplen con las características establecidas en la pregunta.
2	• El programa estipula mecanismos de seguimiento y evaluación de acuerdo por lo menos con una de las características establecidas en la pregunta.
3	• El programa estipula mecanismos de seguimiento y evaluación de acuerdo por lo menos con dos de las características establecidas en la pregunta.
4	• El programa estipula mecanismos de seguimiento y evaluación de acuerdo con todas las características establecidas en la pregunta.

FUENTE: elaboración propia a partir de la tabla 2.

Las 32 preguntas arriba enunciadas, junto con sus respectivos niveles de respuesta, son la herramienta que se propone en este trabajo para valorar el diseño de una política desde la perspectiva de los derechos humanos.

CONCLUSIONES

Como se puede ver, los estándares elaborados son complejos y cada uno abarca varios aspectos de lo que se esperaría de una política pública bien elaborada. Por otra parte, es necesario dejar claro que no necesariamente tendrían que aplicarse los 32 estándares de manera exhaustiva en todos los casos; el tipo de necesidades sociales que se enfrentan y la urgencia por atenderlas, además de los recursos disponibles, dictarán en cada caso los aspectos que es imprescindible analizar.

Bibliografía

Abramovich, Víctor (2006), "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", en *Revista de la CEPAL*, núm. 88, pp. 35-50.

Aguilar, Luis F. (2008), "Marco para a análise das políticas públicas", en *Administración & Cidadanía*, vol. 3, núm. 2, pp. 9-28.

Balakrishnan, Radhika y Diane Elson (2008), "Auditing Economic Policy in the Light of Obligations on Economic and Social Rights", en *Essex Human Rights Review*, vol. 5, núm. 1, pp. 1-19.

Balakrishnan, Radhika y Diane Elson (2011), *Economic Policy and Human Rights: Holding Governments to Account*, Londres/Nueva York, Zed Books.

Brousselle, Astrid y François Champagne (2011), "Program Theory Evaluation: Logic Analysis", en *Evaluation and Program Planning*, vol. 34, núm. 1, pp. 69-78.

Canto Chac, Manuel (2010), "Políticas públicas y derechos humanos", en Ariadna Estévez y Daniel Vázquez (eds.), *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*, México, Flacso/CISAN, pp. 77-105.

Carbonell, Miguel (2012), "Las obligaciones del Estado en el artículo 1° de la constitución mexicana", en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (eds.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Porrúa/UNAM, pp. 63-102.

Cingranelli, David; Paola Fajardo-Heyward y Mikhail Filippov (2013), "Principals, Agents and Human Rights", en *British Journal of Political Science*, pp. 1-26.

Comité de Derechos Humanos (2004), "Observación general núm. 31 [80]", Organización de las Naciones Unidas.

Comittee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (1990), "General Comment", núm. 3 (No. E/C.12/1990/8), Nueva York, Naciones Unidas.

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), Organización de las Naciones Unidas.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2015), "Modelo de términos de referencia para la

evaluación en materia de diseño", disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Diseno.aspx>.

Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1997), disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/SMaastrichtguidelines_.html>.

Giménez Mercado, Claudia y Xavier Valente Adarme (2010), "El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes", en *Cuadernos del CENDES*, vol. 27, núm. 74, pp. 51-79.

Güendel González, Ludwig (2000), "La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: la búsqueda de una nueva utopía", en Sergio Reuben Soto (ed.), *La política social: vínculo Estado-sociedad*, San José, Universidad de Costa Rica, pp. 169-218.

Güendel González, Ludwig (2002), "Políticas públicas y derechos humanos", en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. III, núm. 97, pp. 105-125.

Güendel González, Ludwig (2012), "Evaluation, Public Policies, and Human Rights", en *New Directions for Evaluation*, núm. 134, verano, pp. 29-37.

Howard, Guy y Jaime Bartram (2003), *Domestic Water Quantity, Service Level and Health*, Ginebra, World Health Organization, disponible en <http://www.who.int/water_sanitation_health/di seases/wsh0302/en/>.

Jiménez Benítez, William Guillermo (2007), "El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas", en *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 7, núm. 12, Bogotá, Universidad Sergio Arboleda, pp. 31-46.

Landman, Todd y Edzia Carvalho (2010), *Measuring Human Rights*, Oxon Routledge.

Lasswell, Harold D. (1992), "La orientación hacia las políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Minkler, Lanse (2009), "Economic Rights and Political Decision Making", en *Human Rights Quarterly*, vol. 31, núm. 2, pp. 368-393, disponible en <http://muse.jhu.edu/journals/hrq/summary/v031/31.2.minkler.html>.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2006), "Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation", Louise Arbour (ed.), Nueva York/Génova, Naciones Unidas, p. 46, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQen.pdf>.

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2010), *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos*, México, OACNUDH/Flacso/Fundar/Gesoc.

Organización de las Naciones Unidas (1966), "Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales".

Organización de las Naciones Unidas (2000), "Uso de indicadores para exigir responsabilidad en materia de derechos humanos", en Richard Jolly y Sakiko Fukuda-Parr (eds.), *Informe sobre desarrollo humano 2000*, Madrid/Barcelona/México, PNUD, pp. 89-112, disponible en <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2000_es.pdf>.

Orozco Henríquez, José de Jesús (2011), "Los derechos humanos y el nuevo artículo 1° constitucional", en *Revista IUS*, vol. 5, núm. 28, julio-diciembre, pp. 85-98, disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/2932/293222189005.pdf>.

Roth Deubel, André-Nöel (2006), *Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia*, Bogotá, Aurora.

Sandoval Vásquez, Alexis Francisco (2011), "Derechos humanos y políticas públicas", en *Reflexiones*, vol. 90, núm. 2, pp. 101-114.

Schneider, Anne Larason y Helen M. Ingram (1997), *Policy Design for Democracy*, Lawrence, University Press of Kansas.

Sen, Amartya (1995), "The Political Economy of Targeting", en Dominique van de Walle y Kimberly Nead (eds.), *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Washington, The World Bank/The Johns Hopkins Univesity Press, pp. 11-24, disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/1995/11/696940/public-spending-poor-theory-evidence>.

Sepúlveda I., Ricardo J. (2013), "El papel e incidencia de las comisiones de derechos humanos en la instrumentación de políticas públicas", en *DFensor*, pp. 41-46, disponible en <http://cdhdf

beta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_10_2013.pdf>.

Vázquez, Daniel y Domitille Delaplace (2011), "Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción", en *SUR-International Journal on Human Rights*, vol. 8, núm. 14, enero, pp. 35-65, disponible en <http://www.conectas.org/Arquivos/edicao/publicacoes/publicacao-20142515263397-71804787.pdf>.

Zavala de Alba, Luis Eduardo (2012), "Toward an International Implementation of Public Policies in Human Rights: A Necessary Step in Every Democratization Process for Advancements in Economic and Social Rights", en *Politics & Policy*, vol. 40, núm. 5, pp. 783-801.

BLANCA

El intercambio político y los sistemas de evaluación del desempeño, ¿herramientas para posibilitar derechos?

Carlos Ricardo Aguilar Astorga*

Introducción

Mucho se ha discutido acerca de la pertinencia de gobernar con enfoque de derechos, sin embargo, formular políticas que lo posibiliten se convierte en el problema más apremiante a la hora de querer garantizarlos.

Por un lado, tanto el enfoque de derechos como el de las políticas públicas se han obviado, de modo que casi cualquier acción de gobierno que busca asociar dichas perspectivas termina por ofrecer un marco programático donde lo público de la política y la garantía de derechos se diluye en la formulación, dejando de lado estos dos importantes aspectos de la política: la discusión pública y los derechos.

Este asunto no es menor, pues a pesar de que el enfoque de derechos y los aportes de la política pública son aspectos que pocos cuestionan, la programación acaba por ajustarse no a estas exigencias sino a aspectos más bien presupuestales, concretamente con la necesidad de programar a partir de la matriz de marco lógico (MML, en adelante), que es el insumo principal para construir la matriz de indicadores por resultados (MIR), la cual se está convirtiendo en un factor primordial para la asignación de recursos. Este trabajo no busca

* Doctor en Ciencias Sociales. Profesor-investigador de tiempo completo adscrito al Departamento de Procesos Sociales de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma. Correo electrónico: <c.aguilar@correo.ler.uam.mx>.

desdeñar las aportaciones que este enfoque propone, sino más bien trata de arrojar luces sobre el proceso que implica al abordar un problema público, y más cuando se trata de un problema asociado al déficit o la carencia de un derecho; de este modo, lo que se trata de esclarecer es cómo la necesidad de garantizar un derecho al insertarse en la lógica de la MML va perdiendo el enfoque de derechos. En este artículo se trata de sostener que este sentido se pierde no precisamente por las herramientas presupuestales, sino que a lo largo del proceso el enfoque se transforma, limitando el alcance que se busca. Dicho de otro modo, la exigencia y la garantía de derechos humanos pierden fuerza cuando se planean desde los enfoques dominantes, los cuales se caracterizan por tener un enorme déficit de discusiones públicas y deliberadas. Por otro lado, la discusión en el interior de estas formulaciones responde a criterios sectoriales; no es que falte voluntad de consultar a la ciudadanía o de aprovechar los diagnósticos que ya se tienen, sino que existe una dificultad propia del quehacer dentro de la administración pública; esto es, por lo general no hay tiempo de llevar a cabo una planeación, sino apenas el suficiente para recibir presupuestos.

En este sentido se recupera la categoría de "intercambio político", porque se considera una herramienta de negociación y participación importante que, sumada a los sistemas de evaluación por desempeño, puede arrojar resultados interesantes.

Cabe destacar que los límites de las dos herramientas aquí descritas: *a*) son falibles y de ningún modo se consideran un *deber ser*, son apenas aproximaciones metodológicas y por supuesto sugerencias de análisis; *b*) implican procesos regresivos, reiterativos e iterativos, es decir, no son lineales y mucho menos un manual de contenidos acumulativos; *c*) como formas de organizar lo político implican negociación, deliberación, luchas de poder, desacuerdos; quizás éste sea el principal reto para la plena armonización no sólo programática, sino en su consecución vía garantía de derechos.

Ante este hecho, ¿un sistema de evaluación del desempeño puede romper este déficit?, ¿favorece u obstaculiza un sistema de evaluación del desempeño el procesar demandas ciudadanas en tanto exigencias de derechos o es una herramienta neutral?, ¿el intercambio político es una metodología válida para estas metodologías de planeación en materia de derechos?

El artículo se divide en cuatro secciones: en la primera se describe en qué consiste el SED, el cual se compone de dos campos principales: *a*) la planeación estratégica y *b*) la MML; posteriormente se analizan los componentes del intercambio político, *c*) se exploran las posibilidades metodológicas de integrar las dos lógicas anteriores a la evaluación integral y *d*) se presentan las conclusiones.

El sistema de evaluación para el desempeño

¿Qué es un sistema de evaluación para el desempeño (SED)? Este apartado se desarrolla a partir de la propuesta de Arellano, Lepore, Zamudio y Blanco (2015) en su obra *Sistemas de evaluación del desempeño para organizaciones públicas.* El amplio análisis que nos detallan los autores es una oportunidad para explorar sus alcances y discutirlos a la luz de nuevas herramientas (intercambio político) y nuevos enfoques (derechos humanos).

Arellano *et al.* parten de la necesidad de encontrar un encadenamiento racional a la acción gubernamental, con la intención de que sea revisada y evaluada a la luz de los resultados de la gestión pública (2015:10-11), señalando en todo momento sus limitaciones y alcances.

Es un sistema porque —al menos en teoría— valora la acción pública gubernamental respecto del problema que se busca resolver. Permite reconducir el sentido de dicha acción en la reformulación de políticas.

Al ser un instrumento que se basa en el encadenamiento causa-efecto, es muy sensible a los cambios. Lo que se quiere decir con "sensible" no es que sea frágil, sino que los movimientos en una parte de la cadena tendrán efecto en el resto.

Los autores lo tienen muy claro: "un SED no puede construir una visión 'objetiva' del problema ni de las cadenas causales, sino que un SED es una herramienta para explicitar una propuesta de acción posible entre muchas" (Arellano *et al.*, 2015:21).

Como instrumento técnico no puede ser replicado automáticamente en cualquier situación, puesto que los contextos y los problemas son diferentes. Finalmente, la definición de los autores sobre lo que es un SED es que:

> […] es una herramienta de aprendizaje organizacional para el diseño y evaluación de programas (a veces organizacionales), que hace explícitas las teorías, supuestos y axiomas de la acción, con el propósito de definir una posible cadena causal que conecta la definición del problema de política pública, los instrumentos de política y las estrategias organizacionales con los productos, los resultados y, por último, los impactos de programas, de políticas y de otras acciones de gobierno. Todo con el fin de generar un mecanismo de rendición de cuentas inteligente y basado en el aprendizaje organizacional […] La utilidad más grande está en su capacidad para hacer explícitos los supuestos, axiomas y cadenas causales razonadas que permiten entonces el análisis y la discusión entre los diferentes actores involucrados en una política gubernamental (Arellano *et al.*, 2015:22).

Por lo tanto, el SED es una aproximación que permite operativizar acuerdos sobre cómo abordar problemas públicos, entre éstos, déficits en materia de derechos, es decir, no es el instrumento técnico infalible, sino una herramienta que puede ser útil al concentrar y dar orden operativo a las acciones requeridas para la resolución de un problema público y, por ende, hacer observable todo el proceso de la política.

Este amalgamiento del diseño tiene tres componentes principales: la MML, la planeación estratégica y el sistema de indicadores. En esta parte se omitirá el tercer punto, por considerar que éste es consecuencia de los dos anteriores y ya está incluido en éstos.

Matriz de marco lógico (MML)

La MML es una herramienta que ha cobrado fuerza e importancia sustantiva, debido a que ha sido promovida por organizaciones internacionales de gran peso (CEPAL, BID, Fundación Kellogg, OCDE, etc.) que han insistido en sus cualidades para el diseño, operación y evaluación de las políticas públicas. No se busca aquí valorar las convenciones por las cuales se llegaron a estos acuerdos, lo cierto es que dichos instrumentos están en el centro de la planeación actual en todos niveles (nacional, estatal, municipal); incluso para el caso mexicano, la asignación presupuestal para la mayoría de programas públicos ha quedado en esta lógica. Desde luego que hay un interesante debate sobre los alcances de estos enfoques, tanto detractores como

partidarios del enfoque dan argumentos a sus razones; lo cierto es que el enfoque apenas está cobrando forma de manera efectiva, por lo que analizar su orden metodológico es más pertinente que hacer juicios *a priori* sobre los enfoques recién llegados.

Justamente este aspecto es importante, pues si bien las políticas públicas en general han enfrentado la dificultad técnica del diseño, cuando se habla de políticas públicas con enfoque de derechos la situación se torna más compleja, pues, como hemos dicho, la relación entre políticas públicas y derechos se ha supuesto automática, y ésta —como pretende documentar este libro— es más complicada de lo que se suponía.

Desde luego que el presente abordaje de la MML no sólo es crítico, sino que asume el hecho de que tanto factores positivos como negativos son los dos lados de una misma moneda, por lo que las cualidades de éstos enmarcarán sus defectos y viceversa. No obstante, son innegablemente una alternativa a la planeación tradicional, sobre todo por la complejidad que han ido tomando los problemas públicos en las últimas décadas. Dicho de otro modo, los enfoques dominantes de hoy son respuestas contemporáneas a problemas de igual índole; si su vida será larga o corta, depende de cómo las discusiones actuales lo vayan determinando.

La MML es una cadena de sucesos con la forma causa-efecto que van interrelacionados de forma que se pueda visualizar un problema público y actuar en consecuencia. Es decir, es un proceso que tiene una forma progresiva pero que no se puede reducir a ser lineal si se pretende que sea efectiva.

• El problema del problema: ¿cuál es el enfoque de derechos en un problema público?

Como podemos observar en la gráfica 1, la MML está constituida a partir de un problema público identificado: ¿quién o qué determina qué es un problema público y por qué? Existen diferentes criterios para abordar el asunto; para muchos es la opinión del experto la que lo determina, para otros, es la sociedad organizada la que especifica su importancia, y otros más creen que ambas (aunque en este caso cobra relevancia señalar cuál es el equilibrio entre ambas). Para algunos agentes gubernamentales, el problema relevante es aquel que

puede atender y que cuenta con la capacidad técnica, humana y presupuestal para abordar; en fin, son muchos los enfoques diversos y hasta contradictorios que hay en el debate. Cohen y Martínez (s/f) proponen utilizar una matriz de motricidad y dependencia, que no es otra cosa que un listado de problemas identificados, priorizados colectivamente mediante ponderaciones numéricas, y graficados en un plano cartesiano, identificando así el problema que tenga mayor motricidad y menor dependencia.

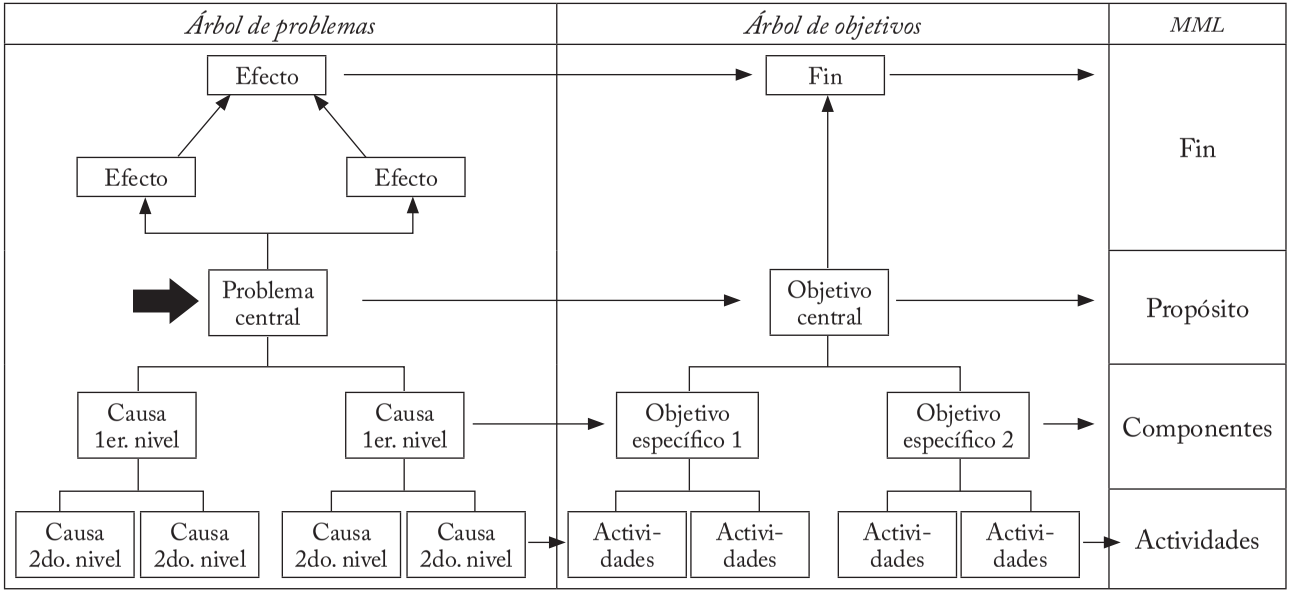
Otro mecanismo muy utilizado son los análisis FODA[1] (los cuales analizaremos en la sección sobre planeación estratégica), que tienen la virtud de ser producto de discusiones y diagnósticos participativos. Como veremos, el FODA busca analizar factores internos y externos de una organización, persona, empresa, etc. Cabe destacar que las metodologías para determinar qué es un problema público, así como la forma en cómo ordenar las acciones en la intervención de un problema público, han sido fuertemente desarrolladas a partir de criterios tanto del mundo de los negocios como de la biología y la medicina.

Como se ha señalado, la priorización de un problema público es primordial para poder "encadenar" su sentido en una MML, es decir, si estamos hablando de derechos humanos y política pública es atribución del diseñador de políticas tomar en cuenta la ausencia de un derecho como problema público. No es lo mismo decir que un problema público es la falta de carreteras o caminos a decir que no se garantiza el derecho a la movilidad (y con ello otros derechos como el laboral, educativo, etc.) o un derecho a transporte eficiente. Esto es básico, pues la forma que irá cobrando sentido en la matriz será la que se vaya construyendo con el enfoque de derechos esperado. En pocas palabras: si no establecemos un problema central en términos de derechos, no podemos avanzar.

Cohen y Martínez son enfáticos en señalar las características de un problema, las cuales retomamos por considerar que empatan perfectamente con el enfoque de derechos, a saber: es una carencia o un déficit, se presenta como estado negativo, es una situación real no teórica, define una población objetiva bien definida, no es la falta de un servicio (s/f:114).

[1] Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas; DAFO, por sus siglas en inglés.

GRÁFICA 1
ÁRBOLES DE PROBLEMAS Y OBJETIVOS COMO FACTORES CAUSALES DE LA MML



FUENTE: adaptado de Cohen y Martínez (s/f).

Como se puede observar en la gráfica 1, un problema central tiene causas y efectos. Los primeros se ubican en la parte inferior del problema, los segundos, en la parte superior. Cabe ser enfáticos aquí: por supuesto que cualquier problema público y más los definidos como carencia de derechos son multicausales y multiefectos; no se trata de ser minimalistas y retomar causas y efectos, sino de posibilitar la operatividad de la acción pública.

Construir un árbol de objetivos, puede tener causas y efectos *ad infinitum*, pero las áreas de intervención son las que van a determinar los niveles de la MML.

• Objetivos operacionalizables

Los árboles de objetivos son la descripción contraria del árbol de problemas; si éstos están redactados como situaciones negativas, los árboles de objetivos son el estado positivo o esperado. Así, el problema o déficit se transforma en un objetivo, es decir, en la búsqueda de un fin concreto; no está por demás enfatizar que si un problema está planteado como la violación a un derecho, el objetivo deberá redactarse como la posibilidad de su acceso y disfrute.

Las causas y efectos del árbol de problemas se convierten en el árbol de objetivos en medios y fines. Un aspecto que se obvia en la planeación —sobre todo cuando se trata de derechos humanos— es que en el proceso se va diluyendo el enfoque; es primordial para el diseñador "conservar", "mantener", "explicitar" dicho enfoque en todo el proceso, pues es justamente esta consecución la que dará sentido en tanto derecho humano.

Las causas de segundo nivel se convierten en actividades, y las causas las de primer nivel en objetivos específicos; el problema central se transforma en el objetivo central, mientras que los efectos se transforman en un fin. Como veremos más adelante, tanto los objetivos específicos como las actividades serán parte sustantiva del programa, mientras que el resto dependerá del contexto (formativa y sumativa; interorganizacional, extraorganizacional, respectivamente).

La MML toma forma con la estructura del árbol de objetivos; cada uno de sus niveles se reformula conceptualmente (de abajo arriba) en actividades, componentes, propósitos y fin.

CUADRO 1
MATRIZ DE MARCO LÓGICO

La lógica **ascendente** responde a la pregunta ¿para qué? ↑ ↓ La lógica **descendente** responde a la pregunta ¿cómo?		**Objetivos.** Fines que busca cada nivel; lo que permite su concreción son las metas que se definen como logros parciales cuantificados por unidad de tiempo.	**Indicadores.** Tipo de indicador por nivel.	**Medios de verificación.**	**Supuestos.** Factores externos que escapan al control del programa.
	Fin, responde a la pregunta ¿cuál es la finalidad del proyecto?		Indicadores de impacto		
	Propósitos, responde a la pregunta ¿para qué se hace el proyecto?		Indicadores de resultados		
	Componentes, responde a la pregunta ¿qué se va a hacer?		Indicadores de bienes o servicios		
	Gestión, responde a la pregunta ¿cómo se hará?		Indicadores de gestión		
	La lógica horizontal determina las condiciones necesarias y suficientes →				

FUENTE: elaboración propia.

¿Qué objetivo tiene esta trasformación? En primer lugar, ofrece claridad sobre lo que se quiere hacer, por lo que es útil para los tomadores de decisiones así como para las instancias financiadoras. Cabe destacar que tiene que ser útil para posibilitar la garantía de derechos, es decir, no únicamente factible para tomadores de decisiones o para proyectar financiamientos, sino que debe ser importante para la resolución del problema mismo, pues otro aspecto importante es que manifiesta claridad al proceso comunicativo del programa, ya que al segmentar los contenidos permite introducir criterios de monitoreo y evaluación en todas las fases. Finalmente, no debe olvidarse que dicha matriz es apenas un acercamiento al fenómeno y no una totalidad de lo que es un problema público en tanto carencia o ausencia de un derecho humano.

Al analizar el cuadro 1, los árboles se transforman en una matriz cuyos contenidos se ordenan de manera observable, evaluable, pero sobre todo operacionalizable, por ello se señala en la parte inferior que la lógica horizontal de la MML conlleva las condiciones necesarias y mínimamente suficientes.

Cobra especial importancia el segundo renglón, que ubica los cuatro niveles operativos de la matriz. Cada uno de ellos responde a preguntas muy concretas: ¿cómo?, ¿qué?, ¿para qué?, ¿cuál?; este hallazgo es importante, pues indica la dirección de hacia dónde se quiere llegar y con qué insumos. Desde luego que responder estas preguntas en materia de derechos es indispensable para guardar la coherencia interna de la planeación.

De manera más sucinta, se explicita cada uno de los componentes del segundo renglón (de izquierda a derecha).

El fin señala cómo el proyecto, programa, política o plan va a contribuir a solucionar un problema (en materia de derechos) en los niveles nacional, regional, municipal o sectorial. Responde la pregunta acerca de cuál es el fin último de la política. Destaca cómo la política contribuye —sobre todo en el largo plazo— a la solución de un problema de desarrollo, así como los objetivos estratégicos de la organización (esto tendrá implicaciones en la planeación estratégica adelante expuesta). Este fin último implica cambios en el nivel de bienestar generados a partir de toda la cadena causal que lo antecede.

El *propósito* ubica el resultado directo que se obtiene a partir de la concreción de los componentes. Responde la pregunta "¿para qué el

proyecto?". Implica una aportación concreta a la solución del programa. Básicamente, es el objetivo general de la política, por lo tanto no puede haber más de uno en la MML. En suma, es el cambio que busca lograr el programa.

Los *componentes* son los bienes y servicios que ofrece la política pública; responden la pregunta "¿qué bien y/o servicio debe otorgar el implementador?" Los componentes muestran quiénes son los beneficiarios finales de las políticas, por lo tanto, estos insumos deben ser suficientes y necesarios.

Por último, las *actividades* son las tareas o insumos que deben cumplirse para alcanzar cada uno de los componentes propuestos. Responden la pregunta "¿cómo se construyen los componentes?" Es por ello que implican recursos.

Queda claro que la composición de estos elementos son muy complicados de describir, aquí sólo se refiere a su descripción metodológica. Es complicado precisamente porque implica acuerdos entre una multiplicidad de actores que tienen diferentes niveles de injerencia, por ello mismo, las organizaciones de la sociedad civil que pretendan incidir en política pública para posibilitar derechos no sólo deben ejercer presión política sino conocer la metodología para pasar de un problema en tanto carencia o déficit de derechos a una planeación que logre garantizarlo. Ya no basta con la movilización para ser escuchados, es necesario mostrar el camino para que dicha presión se transforme de la manera en que se desea.

Planeación estratégica

La planeación estratégica es una herramienta de gestión pública que sirve para orientar a resultados la acción pública, así como para ordenar de manera flexible las actividades, los responsables y los recursos de los programas a partir de los objetivos prioritarios y las tareas fundamentales del ente responsable, permitiendo con ello que las acciones de todo el proceso sean evaluables.

La planeación estratégica supone mejoras respecto de la planeación tradicional, como se ilustra en el cuadro 2.

Es importante señalar que los aportes de la planeación estratégica son mucho más sustantivos que la forma tradicional de la planeación. La característica más sustantiva quizá sea el establecimiento de un

CUADRO 2
PLANEACIÓN TRADICIONAL FRENTE A PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

	Planeación tradicional	*Planeación estratégica*
Sentido de orientación	Cumplimiento de metas programadas	A la misión y ajusta objetivos
Concibe las variables como	Considera que las variables del contexto son estables	Considera que las variables cambian continuamente
Insumo principal	Plan (municipal, estatal, nacional)	Sistema de planeación
Evaluabilidad	Evalúa al final (*ex post*)	Evalúa continuamente mediante sistemas de monitoreo

FUENTE: elaboración propia.

sistema que ha de sustentarse en la misión y los objetivos que hacen operativo y funcional el accionar de quien diseña y de quien implemente. Otra característica es que el sistema de indicadores permite armonizar los objetivos estratégicos con programas específicos, dando sentido a la corrección concomitante. Es decir, la planeación estratégica no implica un documento (plan) con buenas o malas ideas, sino que al traducirse como sistema proporciona flexibilidad para adaptarse en cada etapa a situaciones cambiantes. Es estratégica porque delinea las pautas de acción generales; asimismo, es estratégica porque es una forma de articular organizaciones que son complejas y dinámicas (Arellano *et al.*, 2015:87).

• Componentes de la planeación estratégica

La planeación estratégica tiene dos elementos iniciales básicos, visión y misión.

La *visión* es el sentido de orientación de una comunidad, no sólo el de sus gobernantes sino de la ciudadanía en un territorio determinado; indica cómo se visualiza el municipio en el largo plazo. Por supuesto que su formulación debe ser realista, creíble, operacionalizable, debe destacar los valores de la población. Es algo que se quiere lograr, por ejemplo (en el nivel municipal y con enfoque de derechos): "Un municipio que mediante la utilización de sus medios disponibles, tanto humanos, financieros, legales, organizacionales, territoriales, sea un espacio donde se garanticen los derechos humanos de manera plena, respetando la dignidad de los que aquí viven y transitan".

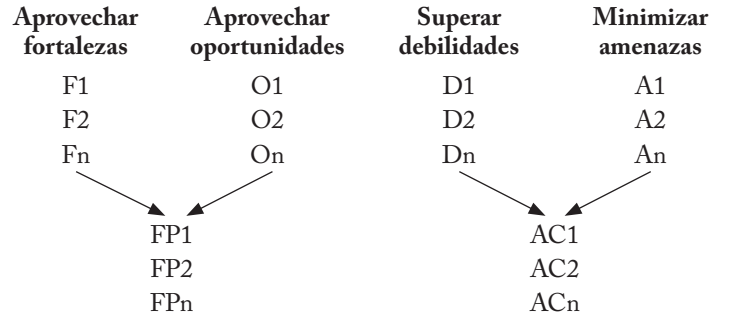
La *misión* describe el propósito general de un gobierno, con la limitante de que debe hacerlo en el periodo de su mandato. Por lo tanto, la misión indica qué parte de la visión va a atender en dicho periodo, dejando claros los objetivos y las acciones con los que busca concretarlo. Ejemplo (en el nivel municipal y con enfoque de derechos): "La misión de este gobierno municipal es garantizar la justiciabilidad de las violaciones a los derechos humanos en el municipio de manera eficiente, involucrando en todo momento la opinión y el escrutinio de la ciudadanía".

Ciertamente, estos enfoques son importados del mundo de los negocios y de otras disciplinas, lo cual por supuesto tiene límites y consecuencias, sin embargo, lo que aquí se quiere resaltar es que su utilización en el ámbito público le da sentido de orientación al actuar ciudadano así como capacidad de intervención. Una característica constitutiva de la planeación estratégica es que sus objetivos estratégicos derivan de un análisis FODA.

¿Qué es el FODA? Es una herramienta de la gestión pública tomada del sector empresarial para detectar aspectos internos y externos, identificando aspectos muy concretos: las fortalezas y debilidades refieren a aspectos propios de la organización (interno), y las oportunidades y amenazas refieren a factores externos. Las fortalezas y oportunidades se aprovechan, mientras que las debilidades deben quedar superadas y las amenazas minimizadas (véase el diagrama 1).

Una de las características más socorridas de este enfoque es su carácter participativo, pues es común que se formule públicamente y sirva como diagnóstico participativo. Tal como se señaló al principio de este trabajo, la multiplicidad de técnicas para formular un pro-

DIAGRAMA 1
EL FUNCIONAMIENTO DEL FODA



FUENTE: elaboración propia.

blema público son vastas y cada una de ellas tiene aspectos en favor y en contra. Simplemente señalamos que parte de la metodología de la planeación estratégica es, por diseño, recurrir al análisis FODA.

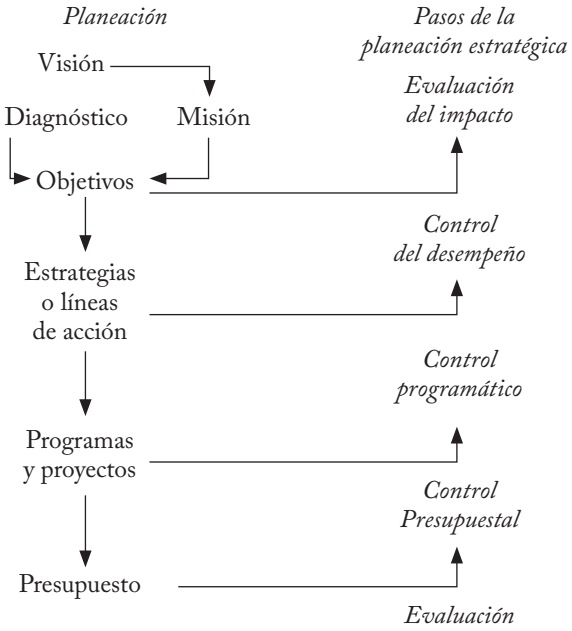
De acuerdo con los lineamientos de la planeación estratégica, el análisis FODA desarrolla problemas estratégicos, es decir, problemas que permiten la articulación de la complejidad y dinámica organizacionales, de este modo deviene objetivos estratégicos de los que se obtienen grandes estrategias que han de ser operacionalizadas en programas concretos.

Como puede observarse, en el diagrama 2 los objetivos estratégicos provienen tanto de la misión (que deriva de la visión) como del diagnóstico (FODA), generando con ello líneas de acción estratégicas que se traducen en programas y proyectos específicos que contienen los elementos para ser operables mediante presupuestos asignados a actividades concretas.

Si prestamos atención, la planeación estratégica tiene una forma descendente mientras que la MML es inversa; al combinarlas podemos sugerir que es posible la compatibilidad entre éstas, lo que permite no sólo que sean comparables sino complementarias y rectificadoras una de la otra, esto es lo que les da un sentido sistemático (véase el cuadro 3).

De este modo queda completo el SED, integrando diferentes instrumentos en un sistema que tiene tanto lógica vertical como horizontal.

DIAGRAMA 2
EL PROCESO DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA



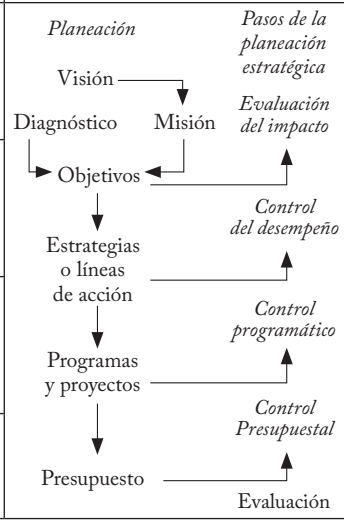
FUENTE: adaptado de Cabrero (2000) y Arellano (2004).

Como ya se había anticipado, todo el proceso implica discusión, pugnas por el poder, sean legítimas o no, rentabilidad política por parte del gobierno y oportunismo de grupos específicos; es de todos sabido que estas agrupaciones tienen distinto nivel de poder, entendido éste como la capacidad de modificar los argumentos de sus contrapartes. Esta asimetría en el poder se traduce en asimetría en las decisiones. Por lo tanto, para abordar el tema del conflicto en la planeación es menester proponer una categoría que puede arrojar luces al entramado.

INTERCAMBIO POLÍTICO

Como se pudo observar en el apartado anterior, uno de los aspectos más problemáticos de llevar a cabo en todo el proceso planteado es sin

Cuadro 3
Sistema de evaluación del desempeño (SED)

MML	*Planeación estratégica*	*Indicadores*
Fin, responde a la pregunta "¿cuál es la finalidad del proyecto?"		Indicadores de **impacto**
Propósitos, responde a la pregunta "¿para qué se hace el proyecto?"		Indicadores de **resultados**
Componentes, responde a la pregunta "¿qué se va a hacer?"		Indicadores de **bienes o servicios**
Gestión, responde a la pregunta "¿cómo se hará?"		Indicadores de **gestión**

Fuente: elaboración propia con base en Cabrero (2000), Arellano (2004), Arellano *et al.* (2015) y Cohen y Martínez (s/f).

duda el tema de las relaciones de poder: disensos, consensos, compromisos, discordias, en suma, todos los conflictos que implica tomar decisiones conjuntas en escenarios políticos donde multiplicidad de actores cobra fuerza y exige que su voz y participación se tomen en cuenta. Es por ello que queremos exponer el tema del intercambio político, para que sea justamente esta categoría la que complemente lo primero.

El intercambio político es un proceso en el cual diferentes actores redefinen el sentido de su actuación de manera colectiva, son acuerdos conjuntos entre actores de diversa índole en medio de relaciones asimétricas de poder. Los actores involucrados tienen en común un asunto o situación que desean cambiar o mantener; por lo regular estos enfoques son diferentes y obligan a los demandantes a negociar bienes de naturaleza diversa. Esto obliga a generar alianzas, acuerdos y pactos que suponen una conducción de las particularidades a una lógica colectiva. Es decir, el intercambio político no es la suma de

las particularidades, sino que supone un resultado dialógico en el que las singularidades quedan reafirmadas al mismo tiempo que se construye un proceder común (Aguilar, 2015).

Una parte importante del desarrollo del concepto tiene su origen en el marxismo italiano representado por Cacciari y Rusconi, quienes también forman parte del debate italiano sobre sistemas políticos (Cupolo, Bodei, Giacomini, Nubili, Zolo). El marco histórico donde surge la categoría es entre las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX. En este periodo se asociaba la idea de cambio social con la revolución marxista. Este vínculo que se daba en medio de un eurocomunismo —que buscaba estar al día— concebía la historia sujeta a las leyes inmutables en las que la revolución tenía que suceder en algún momento.

Esta perspectiva fue sustituida por la idea de proyecto político, donde la multiplicidad conformaba un entorno más complejo y diverso que abría la necesidad de intercambiar factores entre el sujeto y su entorno: proyectos, ideas sobre la concepción del futuro, los límites de la conciencia de clase, deseos, ambiciones, etcétera.

Tanto Rusconi como Cacciari hablaban en los años setenta de proyectar la realidad, pero como este proyecto político está lleno de incertidumbre, ya no hay un centro explicativo de la conducción. Sin embargo, su talante marxista orientó la proyección hacia lo colectivo por encima de lo individual (recordemos que el sujeto marxista está en la clase social, no en el individuo). Estos autores ubican un punto intermedio, un proyecto colectivo contendiendo por el poder. Tal forma de ver la colectividad es diferente a la del mundo anglosajón, donde el individuo tiene sus derechos anclados en las garantías individuales. Para los italianos, el individuo tiene que ser parte de una discusión colectiva. Es por ello que Rusconi entiende el intercambio político como un conflicto de clases institucionalizado (Rusconi), que a su vez incluye tanto los derechos civiles (*rechtsstaat*) como los sociales (*sozialsstaat*).

Crisis como detonante del intercambio político

Regresando al abordaje teórico, el conflicto de clases que está en Rusconi plantea tácitamente el concepto de crisis; ¿cuál es su relación con el intercambio político? Que el intercambio es el resultado de un re-

acomodo necesario surgido de un momento crítico en el que se concibe la posibilidad de transformación. La crisis es el momento que hace evidente un cambio.

> […] la crisis debe leerse simultáneamente, como proyecto político y como resultante de conflictos entre proyectos políticos. Implica una decisión sobre la crisis —o un conjunto de decisiones— de cuya confrontación la crisis obtiene sus características determinadas […] es entonces recomposición productiva y de clase, redistribución de renta de poder, definición de nuevos bloques dominantes, desarticulación de los precedentes. La crisis produce, y las diversas "ciencias sociales" deben analizar cómo ha producido y cómo puede producir (Cacciari, 1980:4).

Con ello queremos decir que la crisis es transformable y analizable como "factor proyectual", como proyecto político resultante de conflictos entre proyectos políticos; es una decisión sobre la crisis que deriva en características determinadas y que, como trataremos de esclarecer más adelante, es pertinente el intercambio político para su observación y análisis.

La crisis implica cambios en la connotación de lo político que permiten surgir procesos decisorios dirigidos a transformar las relaciones político-económicas. La crisis genera necesariamente nuevas decisiones, nuevos ordenamientos de lo político y del Estado, en tanto que lo político es la multiplicidad de organizaciones políticas que se confrontan en concreto con los contenidos del proceso decisorio que el Estado produce (Cacciari, 1980:12).

El desarrollo del concepto

Hemos visto cómo el factor proyectual tiene su origen en la crisis, lo que a su vez identifica a los sujetos sociales en una lógica común; dice Rusconi, es un sistema de acción colectiva que puede entenderse como una situación en la que se negocian bienes de naturaleza diversa ubicados entre la economía y la política. Los protagonistas de la transacción son los grupos sociales organizados y el Estado, en varias combinaciones. Los bienes de naturaleza diversa intercambiados pueden ser los salarios, la ocupación, las inversiones, la facilidad de crédito, etc., pero también la lealtad política, el consenso democrá-

tico o sencillamente la detención del disenso activo, el aplazamiento de las sanciones (Rusconi, 1985:68).

No se deja reducir a la dimensión convencional político-económica, abarca los contenidos de la subjetividad o de la identidad colectiva. Es un sistema de acción colectiva en el que diversos contratantes ponen en juego el sentido de su actuar, en una lógica de reciprocidad de la cual puede salir confirmada, reducida o desmentida su propia identidad. En esta relación no hay manipulación ni represión. Lo que sí hay es una micromutación interna que impone siempre nuevas soluciones de funcionamiento y crea nuevos desequilibrios, la cual a su vez reactiva no solamente mecanismos de compensación sino también nuevas oportunidades y nuevas motivaciones de prestación e integración. Es un poderoso mecanismo de reducción de esta forma de complejidad.

Rusconi hace una severa crítica de "La lógica de la acción colectiva" de Mancur Olson, resaltando que un bien público o colectivo no se logra sin un beneficio específico para el individuo. O mejor, individuos "racionales" orientados según su propio provecho no se esforzarán ni siquiera en agregar intereses comunes o de grupo sin incentivos particulares para su ventaja. La comunidad de los intereses no es suficiente para producir acción colectiva. Una acción de grupo se puede obtener sólo a través de un incentivo que opera no de manera indistinta, como un bien colectivo, sobre el grupo como un todo, sino con selectividad respecto a los individuos en el grupo. No se trata de contraponer estas ideas con acciones solidarias desinteresadas, dice Rusconi: "sólo abramos el periódico", la lógica olsoniana no es la del intercambio político.

Sobre todo porque en el intercambio político está en juego la capacidad de evaluar el bien colectivo o de grupo como un bien "diverso" en cuanto que implica la identidad, que no es una cantidad calculable como las demás. El *rational choice* procede verticalmente de la ideología clásica burguesa del individuo libre y poseedor, que dispone de sus bienes con un dominio completo de lo que es y de los que quiere. Un individuo así catalogado no necesita formarse una identidad colectiva, social y política por medio de un proceso de integración con otros sujetos colectivos (Rusconi, 1985:80).

Es necesario reafirmar que cualquier estrategia que reduzca la lógica de intercambio (por el miedo de perder los medios de la autoridad

estatal) está destinada a fracasar. El intercambio político es también el momento de la lucha por la autoridad legítima que determina sus reglas, construyendo así la plataforma por todo plan ulterior.

Las voluntades colectivas no necesariamente se agotan en un sistema castigo-estímulo, sino que lo trascienden, porque la lógica racional-económica no da cuenta de que en una identidad colectiva existan disensos. Este criterio economicista se funda en la idea de homogeneidad, de minimizar la incertidumbre, de negar la crisis; por el contrario, en el intercambio político la incertidumbre permite el acuerdo. El consenso se deriva de la crisis. Las identidades son a la vez autónomas y compartidas, es decir, en el enfoque que se propone tanto organizaciones civiles como gobierno pueden reidentificarse en el campo de la política social al tiempo que confirman su disparidad; la identidad del proyecto en común sostiene ideologías irreconciliables.

Las crisis actuales hacen parecer imposible el consenso democrático, pero este problema aparece como refundador de nuevas relaciones. Donde antes existía la simple consolidación de la democracia electoral, su propia crisis ha permitido que estos electores ya no sólo voten por quien va a tomar decisiones por ellos, sino que exigen participar legitimando el poder.

Para Rusconi, el papel del Estado en el intercambio político no significa ignorar los fundamentos no mercantiles de su autoridad; el intercambio político no predefine intereses, más bien permite y favorece la redefinición. Los contratantes se presentan como un conjunto de intereses en oposición con identidades contrapuestas, en una colocación de poder asimétrico que, sin embargo, no predetermina el resultado final.

Estructura metodológica del intercambio político

La pregunta central que esta propuesta busca desarrollar es si dentro de la MML y de la planeación estratégica se alcanzan los objetivos previstos por los actores y si éstos conducen a la redefinición de un proyecto político. Para responder la interrogante, la tesis central de la propuesta sobre intercambio político en relación con la MML y la planeación estratégica es analizar si el intercambio político entre actores civiles y sociales que exigen el enfoque de derecho en la polí-

tica pública al gobierno permite la reconfiguración de un proyecto político con identidad colectiva que redefine la autonomía de los actores involucrados, en un contexto de confrontación por la defensa de derechos humanos.

Para ello se propusieron cinco variables para el análisis del intercambio político, las cuales fueron más bien una guía que una metodología rígida; es por ello que no todos los autores la retoman, pues la idea era aportar a la discusión más que probar los alcances de un instrumento. Las variables son: *i*) capacidades decisorias de las organizaciones civiles; *ii*) materia de intercambio político; *iii*) institucionalización del intercambio en la estructura organizacional; *iv*) estrategias y herramientas, y *v*) redefinición del proyecto político (véase el cuadro 4).

En suma, se proponen estas variables del intercambio político tomando en consideración la más importante, el proyecto político, que no es otra cosa que la posibilidad de tomar acuerdos conjuntos al tiempo de poseer claras asimetrías de poder, y no sólo eso, sino que la autonomía e independencia de cada actor en el proceso quedan garantizadas. Si bien éste es punto central, el punto neurálgico es la materia o bien que se va a intercambiar, y que posibilita que el actor "débil" pueda intercambiar en asimetría de poder. Por supuesto que es indispensable que dicho bien sea orientado con capacidades técnico-políticas para poder institucionalizarse en la estructura organizacional a través de estrategias dirigidas a la incidencia (capacidad de argumentar, persuadir).

CUADRO 4
VARIABLES CONSTITUTIVAS DEL INTERCAMBIO POLÍTICO

Variable	*Concepto*	*Indicadores*
Variables técnicas y variables políticas	Se entienden como las habilidades técnico-políticas en la articulación de las fases de la política (gestación, formulación, implementación,	Interpretación del contexto. Concepción del problema público. Diseño de la propuesta. Elaboración de diagnósticos. Análisis

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

Variable	*Concepto*	*Indicadores*
	evaluación) y los niveles de la participación (información, consulta, decisión, delegación, asociación, control).	y construcción de alternativas (C-B, C E, C-I). Articulación entre indicadores, metas y objetivos (*ex ante*). Gestión de la opción elegida. Monitoreo de procesos. Mecanismos de control. Desvío de dinero. Distorsión de objetivos, resistencia de unos frente a control administrativo de otros. Disipación de energías. Experiencia. Especificidad en las tareas de cada actor. Logro de metas y objetivos. Logro de indicadores intermedios y finales. Sistematización de la experiencia. Tipo de evaluación.
Existencia y posesión de un bien para intercambiar	La materia de intercambio no es otra cosa que la existencia y posesión de un bien para intercambiar. Como	Salarios, ocupación, inversiones, facilidades de crédito, lealtad política, consenso democrático,

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

Variable	*Concepto*	*Indicadores*
	se desarrollará más adelante, éstos no refieren únicamente al intercambio de equivalentes, sino a bienes de naturaleza diversa que van desde ofrecimientos laborales hasta la generación de consenso, pasando por lealtad política, disenso, etcétera.	detención del disenso, aplazamiento de sanciones, prestigio, recursos, alianzas, gasto, legislación, criterios de orientación de la política social, coaliciones.
Institucionalización del intercambio en la estructura organizacional	Este apartado refiere en un primer momento a conocer la estabilidad y solidez del orden organizacional en relación con el intercambio político. Posteriormente interesa analizar cómo en esta estructura se arraigan prácticas y comportamientos que favorezcan la institucionalización del intercambio; esto supone analizar el orden de la estructura organizacional y el arraigo institucional en dicha estructura.	Organigrama. Jerarquías. Flujo del bien intercambiado dentro de la estructura. Líderes operativos, morales. Profesionalización (finanzas, ciencias políticas, economía, etc.). Presupuestos asignados. Marco normativo y administrativo. Trayectoria de la organización. Formas de gestión y de organización alternativa y emergentes.

Cuadro 4 (continuación)

Variable	*Concepto*	*Indicadores*
Estrategias (herramientas y mecanismos) del actor civil y social	Analizar la estrategia implica describir el mecanismo con que cuenta la organización civil para encaminar la intención del intercambio político con el fin de lograr un logro mutuamente provechoso.	Convenio. Acuerdo. Contrato. Planeación. Presupuestación. Evaluación. Participación comunitaria-social.
Redefinición del proyecto político	El intercambio político presupone teóricamente que el comportamiento individual es distinto al colectivo, por la razón de que un interés individual es distinto de uno colectivo. Este interés denota cierta identidad, pues al cambiar de un interés individual a uno colectivo se tiene un cambio en las identidades. Pero como el intercambio político no es el mero intercambio de equivalentes sino de bienes de naturaleza diversa, estamos hablando de que el intercambio político es un sistema de	Autonomía organizacional. Apropiación colectiva del proyecto. Capacitación retroactiva. Métodos de coparticipación. Valores particulares y colectivos armónicos. Micromutaciones internas. Redefinirse en la contraparte. Nuevos desequilibrios, nuevas oportunidades. Valores organizacionales confirmados, reducidos o desmentidos. Incremento de las responsabilidades públicas. Democratización recíproca.

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

Variable	*Concepto*	*Indicadores*
	acción colectiva con método dialógico, en el cual si bien hay niveles y jerarquías, existe la posibilidad de influir en las decisiones de otro, no de manera despótica y unilateral sino de manera que las partes en cuestión, al entrar en contraposición, logran un acuerdo colectivo al tiempo que reafirman su autonomía partiendo del supuesto hegeliano de redefinirse en sus contrarios.	Sensibilización a nuevas demandas concomitante. Diagnósticos participativos. Legitimación de la propuesta y representatividad de la demanda.

FUENTE: elaboración propia.

ANÁLISIS TRANSVERSAL

Tanto la MML, la planeación estratégica como el sistema de indicadores son realizaciones hechas por personas que en cualquier momento pudieron haber errado; los diagnósticos participativos pudieron haber sido manipulados o influidos políticamente en favor o en contra de decisiones concretas. Dicho de otro modo, estos instrumentos tienen tal complejidad que no escapan al error humano, y peor aún a deliberaciones particulares que siempre están presentes.

¿Cuál es la relación de todo lo anterior con los derechos humanos? Si se quieren concretar, no basta con exigir su garantía, sino que hay que conocer los mecanismos por los cuales transita la lógica de planeación gubernamental. Es un hecho que estos instrumentos han llegado con premura a nuestra anquilosada administración pública,

donde estos enfoques actuales chocan con inercias nada recientes. Es por ello que se insiste no en su apego axiomático, sino en el hecho de que están presentes en la lógica gubernamental y sobre todo presupuestal, de modo que —dicho con los neoinstitucionalistas—: "son las reglas del juego, escritas y no escritas, formales e informales". A esta lógica dominante no queda sino desagregarla y experimentar sus límites, quizá sea una sorpresa (tal vez no) descubrir que hacerlo puede llevarnos a formas ya instituidas de garantizar derechos.

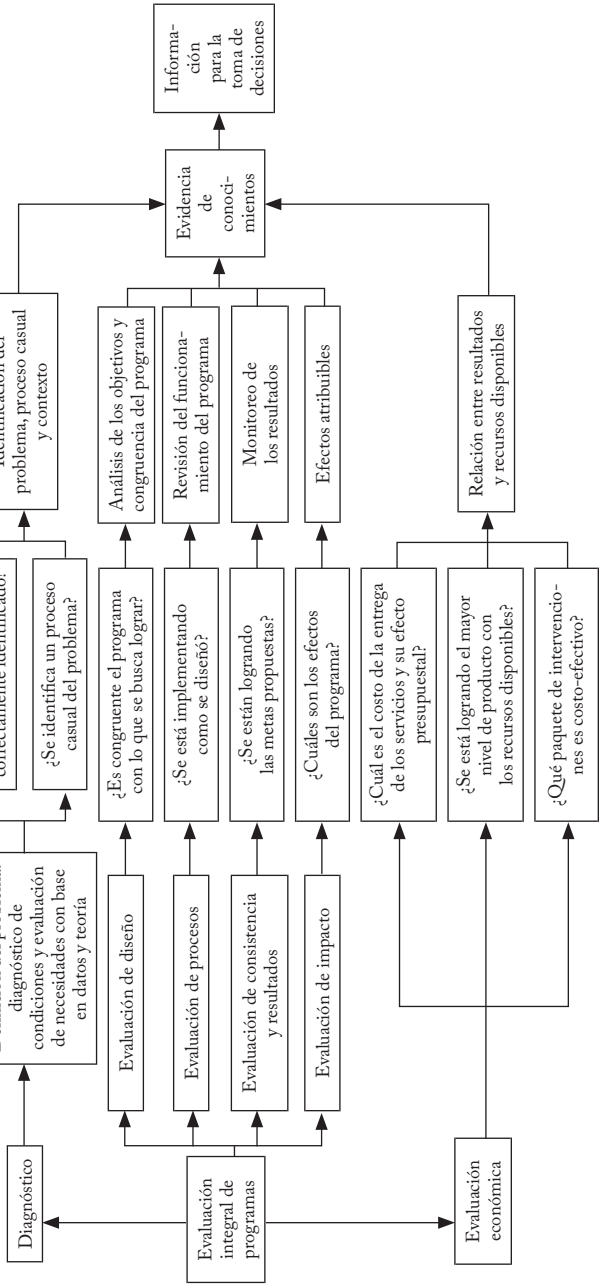
Este capítulo trató de hacer un híbrido del híbrido, es decir, complementar con el intercambio político sistemas (SED, PE) que contienen otros subsistemas (árboles, indicadores, FODA), para con ello dar cuenta de la necesidad del factor político en la elaboración, implementación y evaluación de la política pública. La pugna sobre los derechos humanos es una lucha que está en juego, pero de manera reiterativa se plasman sus beneficios sobre adoptar el enfoque, sin que se argumente sobre los mecanismos e instrumentos que las herramientas ganadas en lo internacional ya permiten; dicho con otras palabras, los derechos quedan relegados a su horizonte jurídico, cuando es en lo político donde se puede pelear su realización.

Como pudimos reflexionar en los apartados previos, los mecanismos son ciertamente reductibles a cambio de orden, aunque esto no implica que deban ser desaprovechados, sino que se deben trazar sus límites con metodologías más atrevidas e innovadoras. Cierto es que dichos instrumentos pueden reducir la complejidad de los problemas públicos planteados con enfoque de derechos; la pregunta subsecuente es: ¿cuál es el camino metodológico que tiene mayor efectividad para hacer justiciables los derechos humanos?; difícil es de responder sin antes experimentar los límites de lo que disponemos.

Para valorar si hay relación entre los cuadros 3 y 4, se propone visualizarlos a la luz de la evaluación integral propuesta por Gutiérrez *et al.* (2011) de modo que se pueda analizar si hay relación entre el intercambio político y el SED.

En el diagrama 3 podemos observar cinco grandes campos de la evaluación integral que proponen Gutiérrez *et al.* (2011); por un lado, vemos los diferentes tipos de evaluación que en su conjunto "integran" la valoración de los alcances de la política (diseño, procesos, resultados, impacto económico), los cuales responden a diferentes necesidades, es decir, responden tácitamente a necesidades específi-

DIAGRAMA 3
EVALUACIÓN INTEGRAL



FUENTE: elaboración propia con base en Gutiérrez *et al.* (2011).

cas; de esta manera podemos observar las contribuciones que se logran a partir de las relaciones causales que las contienen; ello supone evidencia sobre el alcance de la acciones formuladas para con ello reformular la política y tomar decisiones sobre los aportes o límites de ésta.

Los diagramas y cuadros escritos son apenas una "fotografía" de lo que es el proceso, pero debe quedar claro que el movimiento real no tiene la simetría que deja observar los cuadros y los diagramas, sin embargo, recurrir a éstos permite visualizar el flujo de una política. Cuando se involucra el enfoque de derechos, tanto el IP como el SED logran describir puntos críticos de una política, esto es, el momento que una política con enfoque de derechos está o no en su cometido. Esto puede parecer obvio, sin embargo, es más complejo de lo que parece, pues, como es habitual, un diagnóstico con este enfoque justifica los pasos consecutivos en esa dirección; no obstante, el enfoque de derechos puede perderse en los efectos esperados. Recordemos que cada fase de la política tiene momentos diferentes que se traducen en escenarios institucionales y organizacionales distintos, pues los actores involucrados suelen no ser los mismos en los diferentes momentos de la política, pero tampoco en los contextos políticos, sociales y económicos. Es por esta razón que los enfoques van respondiendo a inercias de la fase que acoge la acción.

Aquí es donde cobran relevancia el SED y el intercambio político, pues el primero establece el método, mientras que el segundo trata de explicar los cambios en la orientación (derechos). Con ambas herramientas podemos hacer preguntas precisas, ejemplo: ¿por qué un diagnóstico participativo, con enfoque de derechos, con presupuesto suficiente, termina por no revertir la violación a un derecho en específico?, ¿cuáles fueron los intercambios por los cuales el efecto esperado no se logró?, ¿los ejes estratégicos permiten u obstaculizan abordar la violación de un derecho específico? Es decir, ambas herramientas sirven de contrapeso a la otra, de manera que facilita la ubicación del problema. Esto no es automático y requiere una observación precisa; cuando ello sucede, las probabilidades de actuar en consecuencia son mayores.

El enfoque de derechos en las políticas es cada vez más habitual, sin embargo, los mecanismos y herramientas para observar los alcances siguen siendo limitados. Por esta razón, muchas veces, las buenas intenciones al formular políticas de este tipo no logran revertir el

problema identificado. Las razones son principalmente dos: *a*) el mejor de los diseños de política por sí mismo no es garantía de que va a ser implementado como se espera, y *b*) hay un déficit en cuanto a mecanismos que permitan su observación, pero no sólo en cuestiones técnicas (SED) sino también políticas (intercambio político).

Conclusiones

Garantizar el pleno goce de derechos implica políticas que lo posibiliten; estas acciones no son automáticas y falta explorar sus componentes técnicos y políticos para que sean una realidad. El SED es una herramienta que va cobrando fuerza por su metodología innovadora, no obstante, su desarrollo en la administración pública tendrá que pasar por la fase de la adaptación y asimilación de sus contenidos; pero no sólo eso, sino que las metodologías por sí mismas no son la pieza central. Desde luego que su importancia es básica, pero el componente político es elemental para garantizar la efectividad de las políticas.

El SED va más allá de la MML, que se ha convertido en la herramienta más habitual en la programación de políticas; no por eso carece de dificultades: la mayor de ellas es que abona a las relaciones causa-efecto de la acción, y aunque es necesaria, es insuficiente, y más cuando de derechos humanos se trata. Junto con la planeación estratégica, el SED complementa las matrices haciendo del mecanismo una herramienta de verificación, monitoreo y seguimiento eficaz.

A pesar de ello, el SED tiene el déficit de que no explica las relaciones conflictivas de los actores involucrados. Las instancias ejecutoras por lo regular no son las mismas que las encargadas del diseño, tampoco del diagnóstico ni de la evaluación, por lo que la fragmentación del ciclo de las políticas no siempre es simétrico con el enfoque de derechos. Desde luego que el intercambio político tampoco es garantía, pero permite explicar en la metodología del SED las relaciones conflictivas entre los actores involucrados, pues éstos responden a lógicas particulares (contextos, inercias, tipos de organización, adaptabilidad institucional, etc.) que no siempre hacen que un buen diagnóstico o diseño tengan los efectos esperados en la evaluación.

Tanto el SED como el intercambio político son piezas de naturaleza distinta que permiten la identificación de déficits en la gestación, formulación, implementación y evaluación de políticas con enfoque de derechos, pues permiten identificar momentos críticos en los que se pueden insertar correctivos.

Bibliografía

Abramovich, Víctor (2006), "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", en *Revista CEPAL*, núm. 88, pp. 35-50.

Aguilar, Carlos (2015), *Intercambio político. Una forma de indagar las relaciones de poder entre sociedad y gobierno*, México, UAM-Lerma/Juan Pablos.

Arellano, David (2004), *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, México, FCE.

Arellano, David *et al.* (2015), *Sistemas de evaluación del desempeño para organizaciones públicas. ¿Cómo construirlos efectivamente?*, México, CIDE.

Cabrero Mendoza, Enrique (2000), *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, México, CIDE.

Cacciari, Massimo (1980), "Transformación del Estado y proyecto político", en *Cuadernos Políticos*, núm. 25, México, Era, pp. 7-28.

Canto, Manuel (2006), "Desarrollo social e intercambio político: el aspecto olvidado de la política social", en Lucía Álvarez *et al.* (coords.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, UNAM/UAM/UACM.

Cohen, Ernesto y Rolando Martínez (s/f), "Manual. Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales", CEPAL.

Gutiérrez, Jesús G.; Luis I. Aguilera, Carlos E. González, José I. Juan (2011), "Evaluación preliminar de la sustentabilidad de una propuesta agroecológica, en el subtrópico del altiplano central de México", en *Tropical and Subtropical Agroecosystems*, vol. 14, núm. 2, pp. 567-580.

Rusconi, Gian Enrico (1985), *Problemas actuales de teoría política*, México, IIS-UNAM (Serie Cuadernos de Teoría Política, núm. 2).

Escrutinio ciudadano. Resultados del monitoreo al Programa de Atención a Víctimas del Delito (Províctima) de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Israel Palma Cano*
Alfonso León Pérez*

Introducción

El involucramiento de los ciudadanos en programas públicos, a partir del seguimiento de su instrumentación, es una de las formas de participación ciudadana que hoy en día fomentan la transparencia y la rendición de cuentas. Con un ejercicio de monitoreo, además, se contribuye al mejoramiento de la calidad de los servicios públicos, al derecho a la información, así como al fortalecimiento de la colaboración entre ciudadanos y servidores públicos.

El monitoreo también es una herramienta y un ejercicio de compilación de información sobre el diseño, implementación, administración y ejecución de un programa. Éste se presenta como una acción específica que realiza ya sea una institución u organismo, público o privado, con un objetivo y metas concretas. Esta acción implica la movilización de recursos humanos, materiales y monetarios para su cabal cumplimiento. Como parte de la instrumentación de esta acción se vuelve indispensable la obtención de información que dé cuenta de su correcta aplicación, esto es, contar con los elementos suficientes para saber si la realización del programa se ciñe a los objetivos, metas y fines planteados originalmente, o en su defecto es necesario hacer alguna modificación para corregir algunos de sus elementos.

* Departamento de Relaciones Sociales de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco.

Cuando se monitorea un programa público se dice, además, que el monitoreo es una forma de participación ciudadana, pues los ciudadanos se involucran activamente en asuntos públicos, proponiendo mejoras y observando su correcta aplicación. De tal suerte que se subrayan dos razones para la celebración de un monitoreo a un programa público, unas técnicas y otras sociales. Dentro de las primeras se ofrece la oportunidad de ver cuidadosamente, en forma sistemática y periódica, la ejecución de una acción; permite que los ejecutores se involucren aceptando responsabilidades compartidas, señala debilidades de la acción y posibles correcciones, ayuda a mejorar la calidad del programa, entre otras. En cuanto a las razones sociales, a través del monitoreo se fomenta la transparencia, la rendición de cuentas y el ejercicio del derecho a la información.

En este marco, el presente artículo se centra en exponer algunos de los frutos más importantes obtenidos en la aplicación de un monitoreo al Programa de Atención a Víctimas de Delito (Províctima) de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), coordinado por los autores.[1] El propósito es señalar algunas de las directrices que lo orientaron y destacar algunas de sus conclusiones, emitidas como recomendaciones a fin de contribuir al fortalecimiento institucional del programa. Así, en una primera parte se hablará brevemente sobre el monitoreo en el marco de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, más tarde se abordarán los objetivos y principales acciones del Províctima, finalmente se emitirán algunas recomendaciones y conclusiones.

[1] El monitoreo se llevó a cabo bajo las directrices metodológicas de SFP (2005), y Édgar Ortegón, J.P. Pacheco y A. Prieto (2005). Se realizó una investigación documental que abarcó desde la fundación del programa, en el año 2000, hasta el último informe de labores de 2015. Se revisaron documentos oficiales, normatividad, informes de labores y programas de trabajo, así como información hemerográfica; además se realizaron entrevistas semiestructuradas con funcionarios operadores del programa. Los frutos completos del monitoreo se encuentran en Israel Palma (2016). Ahí se pormenoriza la metodología, la investigación documental, y se presenta la transcripción de las entrevistas hechas a funcionarios del programa. Agradecemos a Karina Alva Arredondo, Verónica Vianey Fuentes Quiroz, Miguel Ángel Orozco Arroyo y Elvia León Salazar, su contribución a la presente investigación.

Políticas públicas y perspectiva de derechos humanos

La perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas enfrenta un desafío de vital importancia, más aún en regímenes donde las instituciones democráticas necesitan de un amplio fortalecimiento, como en el caso de México. Desde esta perspectiva, se considera que las acciones que emprende el Estado convencionalmente se han orientado a un cumplimiento social, sin embargo, el reto es ampliarlas a un reconocimiento de los derechos de los ciudadanos. Es decir, el Estado no sólo debe buscar la integración social de los ciudadanos como un principio de control social, además debe reconocer a los ciudadanos como sujetos de derecho, como un principio de reconocimiento.

Así pues, bajo los principios del control social y del reconocimiento, las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos buscan promover la integración y el reconocimiento de los ciudadanos como auténticos sujetos de derecho. La idea de la ciudadanía cobra un nuevo matiz, más allá de verla en una actitud pasiva, como recipiente de las acciones del Estado, se estima activamente, como un sujeto social. En este marco, los ciudadanos son observados como sujetos capaces de monitorear, observar y diagnosticar acciones públicas para su evaluación a fin de mejorar y fortalecer la generación de bienes públicos.

Desde esta perspectiva, entre otros aspectos, se promueve y fomenta el involucramiento de los ciudadanos en programas públicos para su diagnóstico o evaluación, actualizando así un principio de derecho que tienen los ciudadanos, como el derecho a la información.

Objetivos del programa

Uno de los aspectos principales en el monitoreo es la caracterización y observancia del programa a partir de sus objetivos. El Províctima, creado en enero de 2000 con la finalidad de defender y promover los derechos humanos de las víctimas de delito, posee unos objetivos plasmados en diversos documentos oficiales, como los informes de actividades emitidos por la CNDH, los cuales se observaron a partir de preguntas y seguimientos básicos del programa, tales como ¿qué es el Províctima?, ¿cuál es su objetivo y sus metas?

Desde su fundación hasta hoy el objetivo del Províctima es enunciado siguiendo tres directrices: espacio de mediación, servicio directo y promoción. Sin embargo, en los diferentes medios consultados salta a la vista que se subraya o se le otorga un énfasis particular a cada una de estas directrices en detrimento de las restantes, lo que provoca ambigüedad en el objetivo.

Como un espacio de mediación entre la víctima y una institución especializada, el programa subraya que "es un servicio de orientación y asesoría jurídica" (CNDH, s/f). Lo anterior se cumple con acciones de asesoría para la obtención de la reparación del daño y los trámites legales que se deriven de la comisión del hecho antisocial. Esta orientación del objetivo está presente en los informes de los años 2002-2005, 2008, 2010, 2012-2015 (CNDH, 2003-2006, 2009, 2011, 2013-2016).

Como un servicio directo con la víctima, es caracterizado como "un espacio para la atención, apoyo, protección y promoción de los derechos de las víctimas" (CNDH, 2009c). Lo anterior se cumple con acciones de atención, orientación, canalización y seguimiento. Esta orientación del objetivo está presente en los informes de los años 2000, 2002, 2004, 2005, 2008, 2010, 2012-2015 (CNDH, 2001, 2003, 2005, 2006, 2009, 2011, 2013-2016).

Finalmente, como un programa de promoción, es caracterizado como un espacio donde se busca "fomentar entre la sociedad mexicana la cultura de atención a las víctimas y ofendidos del delito, por medio de una campaña de difusión sobre los derechos que les asisten, con el propósito de que todos los sectores sociales sean receptivos a las necesidades que estas personas tienen"(CNDH, 2004:489). Esta orientación del objetivo está presente en los informes de los años 2003, 2004, 2008-2015 (CNDH, 2004, 2005, 2009-2016).

Es de destacar que en los informes de actividades de los años 2006 y 2007 no se enunciaron objetivos del programa (CNDH, 2007 y 2008), y a partir de 2012 hasta la fecha se empiezan a homologar los objetivos del programa.

Las tres directrices señaladas no son excluyentes, es decir, un programa puede operar como una mediación entre la víctima y una institución especializada y, al mismo tiempo, puede brindar directamente un servicio integral, así como realizar acciones de promoción. Sin embargo, en varios documentos citados sólo se caracteriza al Pro-

víctima como una forma de éstas, en otros casos se presenta como una combinación de dos o de tres de ellas. De tal suerte que hay una ambigüedad en los documentos consultados, pues no se aclara explícitamente en qué consiste el programa, cuáles son sus lineamientos constitutivos. Entre los documentos consultados, el objetivo del Províctima no es homogéneo y unitario, por el contrario, es heterogéneo y polisémico. Prácticamente en cada documento oficial emitido por la CNDH, o por el propio programa, se le caracteriza de manera diferente. Sin embargo, en los diferentes medios consultados salta a la vista que se subraya o se le otorga un énfasis particular a cada una de estas directrices en detrimento de las restantes. Sólo a partir del informe de 2012 a la fecha, ese problema parece que ha empezado a ceder, pues se observa una homologación del objetivo del programa.

Atención victimológica

El Províctima opera con tres servicios: atención psicológica, atención jurídica, acompañamiento e información.[2] En el caso del servicio de atención psicológica se proporcionan primeros auxilios a las víctimas que se encuentran en etapa de crisis o con algún tipo de estrés postraumático, brindándoles apoyo psicoterapéutico. La finalidad de esta atención es que la víctima afronte los hechos provocados por la victimización para recuperar la salud mental.

El segundo servicio, atención jurídica, ofrece asesoría a las víctimas del delito sobre los procedimientos e instancias legales a las que pueden acceder, de acuerdo con el sistema jurídico mexicano. Asimismo, se proporciona la información necesaria para que las víctimas

[2] Estos servicios son prestados a los ciudadanos en situaciones de desconfianza en la tutela jurídica del Estado, inobservancia de los derechos de las víctimas, falta de un presupuesto específico para la atención a víctimas, carencia de una legislación adecuada, ausencia de políticas públicas por parte del Estado, precaria coordinación entre las instituciones a cargo de la atención a víctimas, certificación profesional, sistemática violación a los derechos humanos de las víctimas del delito, falta de sensibilización y capacitación del servidor público, impunidad estructural en el sistema de justicia, agravamiento de la violencia e incremento del delito, ausencia de personal para brindar la atención y dar seguimiento del caso hasta que se dicte sentencia. Véase CNDH (2015b).

participen del proceso penal y garanticen tanto su seguridad como la de sus familiares ante actos de intimidación o represalias. El propósito de dicho servicio tiene el fin de disminuir la victimización secundaria que se deriva de las prácticas inadecuadas de los servidores públicos.

Otra opción es el acompañamiento e información; mediante este servicio el personal del programa brinda compañía a la víctima del delito a través de dos vertientes:

1) Gestión de servicios o apoyos para la víctima ante otras instituciones, tanto públicas como privadas.
2) Acompañamiento jurídico ante autoridades, así como acompañamiento psicológico en caso de crisis postraumática. Además, se brinda canalización para la atención terapéutica de la víctima y los familiares.

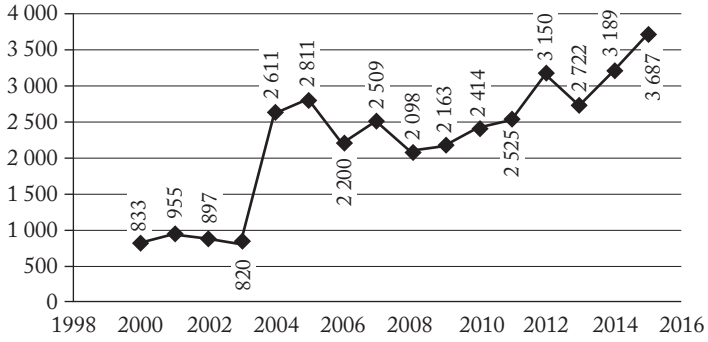
El Províctima da cuenta cada año de los casos atendidos; a continuación se muestra su distribución sólo en números absolutos y posteriormente se detallará para cada uno de ellos.

En la gráfica 1 se indica que el número de asuntos atendidos por el programa aumentó considerablemente a partir de 2004 con aproximadamente 300% respecto a 2003, y alcanzó su nivel más alto en 2005 con 2 811 casos. Es a partir de 2006 cuando el comportamiento de los casos que atendió el programa descendió, repuntando ligeramente para 2007 y volviendo a una tendencia a la baja en 2008. Conforme a los datos en materia victimológica, es a partir de 2005 que los asuntos atendidos han disminuido cerca de 25% hasta 2008, aunque para los dos siguientes años han ido en aumento sin cesar hasta la actualidad.

Puede observarse que en el trienio 2009-2011, el número de casos que se atendieron presentó un ascenso mínimo pero constante, con un aumento en 2010 de 11.3% respecto de 2009, y en 2011 con menos de medio punto porcentual respecto al año anterior.

Algunos de los informes anuales indican que no todos los asuntos atendidos son delitos de la competencia de Províctima y a los cuales sólo se proporciona asesoría jurídica. Para el año 2004, a pesar de que los asuntos atendidos aumentaron, el número que sí es de competencia al programa eran de 1 713, mientras que 898 no lo eran.

GRÁFICA 1
NÚMERO DE ASUNTOS ATENDIDOS
POR AÑO EN MATERIA VICTIMOLÓGICA
(2000-2015)



FUENTE: elaboración propia a partir de los datos de Províctima, 2000-2015.

Sin embargo, existe una limitación para el monitoreo de los casos que efectivamente corresponden al programa pues no existen datos que muestren su tendencia a partir de 2005.

En el cuadro 1 se describen los mecanismos que contempla el programa, a partir de 2006, para que las víctimas del delito tengan acceso a los servicios victimológicos (CNDH, 2015b).

Es importante mencionar que años previos a 2006, los mecanismos de atención denominados Províctima-Sede y Províctima-Web eran registrados en un mismo rubro, por lo que no se cuenta con un dato que dé cuenta sobre los casos que fueron atendidos por cada uno de ellos. Además, en dicho periodo (2000-2005), el rubro Províctima-Web cubría el correo convencional, fax y correo electrónico; para los periodos posteriores, se clasifica únicamente a los medios electrónicos y no se toman en cuenta el fax y el correo convencional.

En la gráfica 2 se muestra el comportamiento de los mecanismos de atención que han utilizado los usuarios para acceder a los servicios brindados a partir del año 2001.

Se observa que en sus inicios el Províctima concentraba los servicios a través de la vía personal (Províctima-Sede); esta situación cambió para el año 2002, cuando la atención por vía telefónica (Províctima-Tel) comenzó a elevarse de manera importante en relación

Cuadro 1

PROVÍCTIMA-SEDE	El servicio es solicitado por las víctimas del delito al acudir a las oficinas del programa para solicitar la atención vía personal.
PROVÍCTIMA-TEL	Los servicios son solicitados por la vía telefónica a través de los números establecidos para ello.
PROVÍCTIMA-WEB	Se atiende a los usuarios por medio de su dirección electrónica o del correo electrónico propios del programa (vía electrónica).
PROVÍCTIMA-VA	El servicio se presta a víctimas de delitos graves que no pueden acceder personalmente al programa o a otros centros de atención victimológica, a través de visitas domiciliarias del personal (abogados y psicólogos).

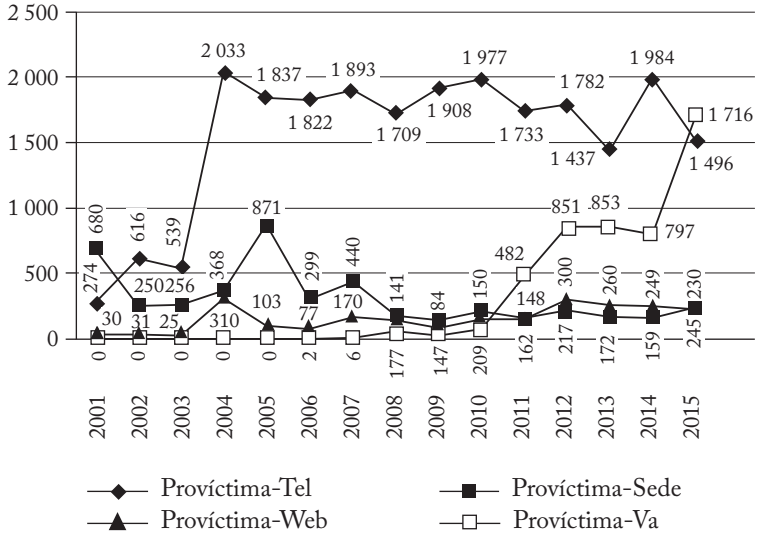
Fuente: elaboración propia.

con los otros tres mecanismos; para 2004, este servicio se convirtió en el más utilizado superando por mucho a la vía personal. Cabe mencionar que el programa no contaba con un sistema de recolección de datos que reflejara la cobertura de los mecanismos de atención por zona geográfica, pues únicamente indican los servicios proporcionados por entidad.

Para 2005 se presentó un decremento de 10% en cuanto a víctimas atendidas mediante Províctima-Tel, y de 51% de los atendidos vía Províctima-Web con respecto al año anterior, así como un aumento de más de 100% de los casos atendidos en Províctima-Sede en 2004.

En 2006 aparece una nueva forma de atención a las víctimas mediante la modalidad Províctima-Va, la cual recibió en el año de su creación únicamente dos casos. En ese mismo periodo, a Províctima-Tel llegaron 15 casos menos que en 2005; en Províctima-Sede se presentó un decremento de 92% y en Províctima-Web aumentaron en 290 por ciento.

GRÁFICA 2
MECANISMOS DE ATENCIÓN DEL PROVÍCTIMA POR TIPO



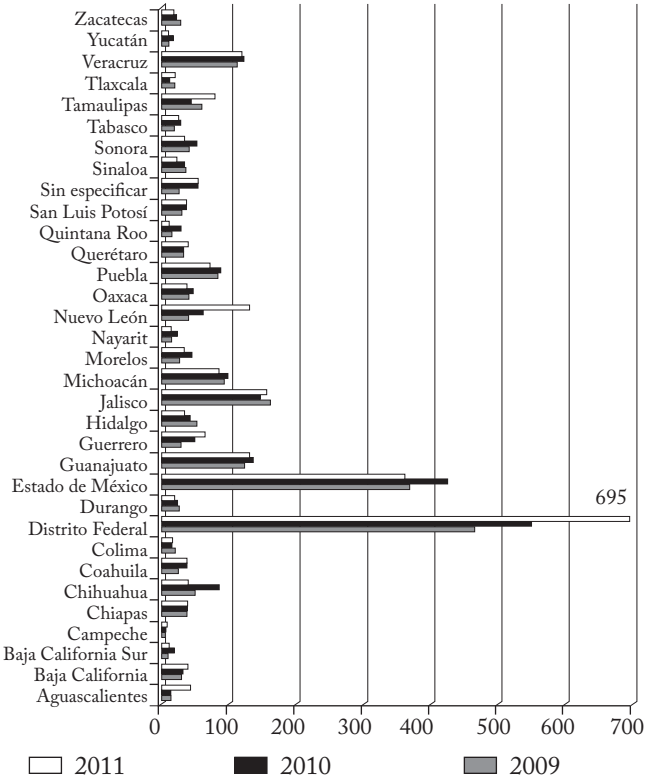
FUENTE: elaboración propia a partir de los datos de Províctima, 2000-2015.

Para el caso de 2007, el reciente Províctima-Va atendió cuatro casos más que en su año de creación, sumando un total de seis; Províctima-Tel 161 más, Províctima-Web 141, y Províctima-Sede 93. Durante 2008 se presentó un ascenso del número de servicios: Províctima-Va con 62 casos y Províctima-Sede con siete.

En 2009 se presentó el único descenso en atención a víctimas por medio del mecanismo Províctima-Va en 61%; de igual manera, Províctima-Tel y Províctima-Web redujeron el número de casos atendidos en 17 y 51% respectivamente, mientras que Províctima-Sede atendió 199 casos más que en 2008. Para 2010, todos los mecanismos de atención tuvieron un aumento con respecto a 2009. En el caso de Províctima-Va fue de 325%, en Províctima-Tel en 3.6%, Províctima-Sede en 2% y Províctima-Web 248%. En 2011, Províctima-Tel atendió 12% menos casos que en 2010, y Províctima-Tel y Províctima-Sede 30 y 1%, respectivamente. Esta tendencia se ha mantenido, sin embargo, para 2015 el servicio más usado fue Províctima-Va, seguido de Províctima-Tel, Sede y Web.

La distribución de los servicios proporcionados por el Províctima entre los años 2009 y 2011, se concentran principalmente en dos entidades: Distrito Federal y Estado de México (véase la gráfica 3); en estas entidades se presenta el mayor porcentaje de hogares con al menos una víctima de violencia, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI) aplicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2010). Esta encuesta tiene como objetivo obtener información sobre la percepción de los habitantes (población de 18 años y más) en el tema de la inseguridad en el lugar donde residen, además de estimar los hechos delictivos, denunciados y no denunciados, en el nivel nacional.

GRÁFICA 3
SERVICIOS PROPORCIONADOS POR ENTIDAD, 2009-2011

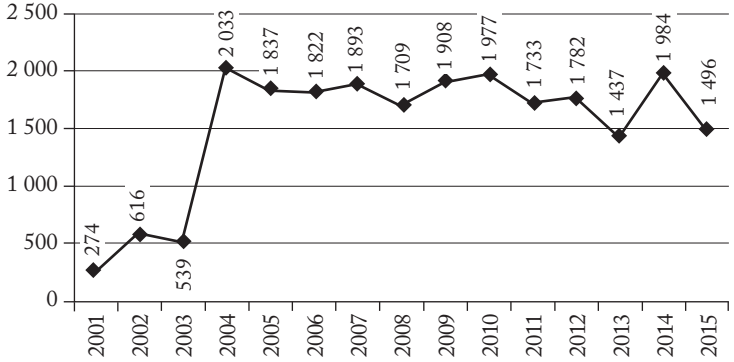


FUENTE: elaboración propia a partir de los datos de Províctima, 2009-2015.

Mecanismos de atención del Províctima

En la gráfica 4 se presentan los mecanismos de atención utilizados por el Províctima de manera desagregada, a partir del año en que se puso en funcionamiento y de los registros obtenidos por el programa.

Gráfica 4
Mecanismos de atención: Províctima-Tel

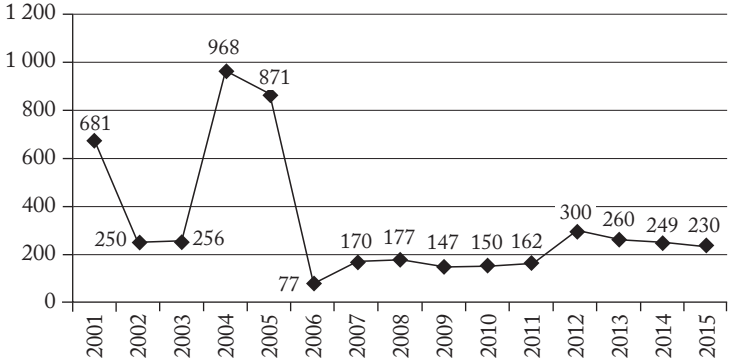


Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Províctima, 2000-2015.

De acuerdo con las tendencias mostradas en la gráfica 4, el servicio brindado por vía telefónica fue el más alto a partir de 2004, cuando alcanzó su punto máximo con 2 033 atenciones y disminuyó ligeramente a partir de 2005. Posteriormente, en 2009 y 2010 las quejas recibidas por esta vía aumentaron hasta 1 908 y 1 977, respectivamente, y tuvo un descenso en 2011 con 1 733 querellas recibidas. Se presentó nuevamente un repunte en el año 2014, con 1 984 servicios, y cierra en 2015 con un decremento en las atenciones.

Al observar las gráficas 4 y 5 se pueden comparar los mecanismos por los que se solicitó atención al programa; en 2001 Províctima-Sede fue la forma más utilizada por los usuarios, y de 2003 hasta 2011 Províctima-Tel es la que mayor número de quejas atendió. A partir de 2007 y hasta 2011, Províctima-Sede ha mantenido un comportamiento estable, de las 162 a las 170 visitas, con un promedio de 161 quejas, sin embargo, en 2012 asciende a 300 servicios, para mantener un comportamiento decreciente hasta 2015.

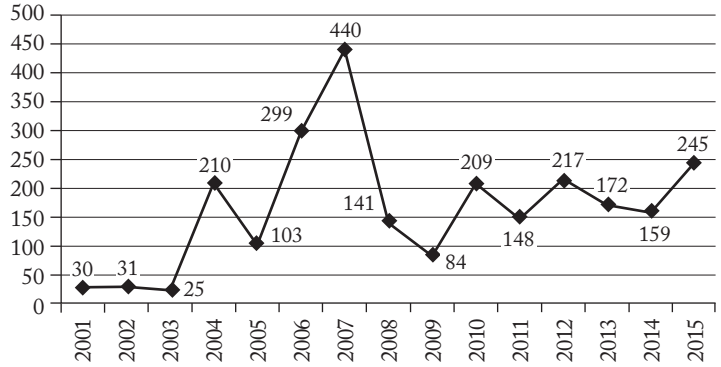
Gráfica 5
Mecanismos de atención: Províctima-Sede



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Províctima, 2000-2015.

La atención por la vía electrónica fue el servicio que menos solicitudes generó, hasta 2005, año en el que empezó a elevarse, sobrepasando las solicitudes por vía personal. Al hacer la comparación con las solicitudes hechas al Províctima-Va, éstas se redujeron en 2006 y, en el caso contrario, para Províctima-Web aumentaron siguiendo un ascenso hasta 2007, pero su utilización decayó en 2008 y en 2009 llegó al punto más bajo desde 2005, cuando registró sólo 84 servicios (véase la gráfica 6).

Gráfica 6
Mecanismos de atención: Províctima-Web

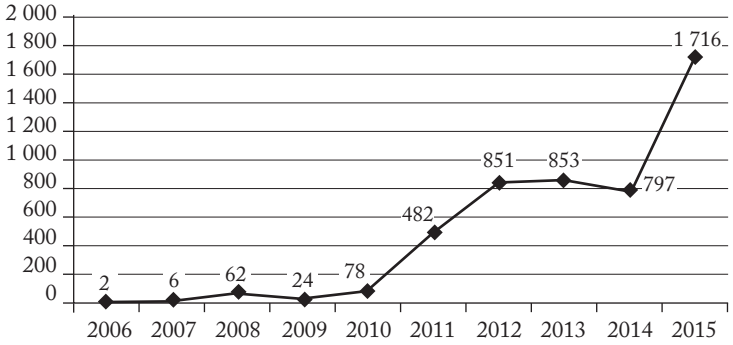


Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Províctima, 2000-2015.

Cabe mencionar que en 2010 el número de atenciones por este mecanismo aumentó nuevamente, lo cual podría ser el resultado del rediseño de su página web, pues su objetivo fue "convertirla en un instrumento valioso para los usuarios que acceden a ella en busca de información relacionada con el tema de las víctimas del delito y del abuso del poder, o para localizar las instituciones públicas que prestan servicios victimológicos" (CNDH, 2010:184). Entre los años 2011 y 2015, se presentó un rango de 148 a 245 servicios.

El último mecanismo instaurado fue el denominado Províctima-Va. Como se observa en la gráfica 7, su utilización ha sido mínima en relación con los demás, pues en el periodo de 2006 a 2010 sólo se han requerido los servicios por este medio en 172 ocasiones, de las cuales 78 fueron atendidas en el último año. Sin embargo, a partir de 2011 hasta 2015 ha mantenido una tendencia creciente, y en el último año llegó a 1 716 servicios prestados.

GRÁFICA 7
MECANISMOS DE ATENCIÓN: PROVÍCTIMA-VA



FUENTE: elaboración propia a partir de los datos de Províctima, 2000-2015.

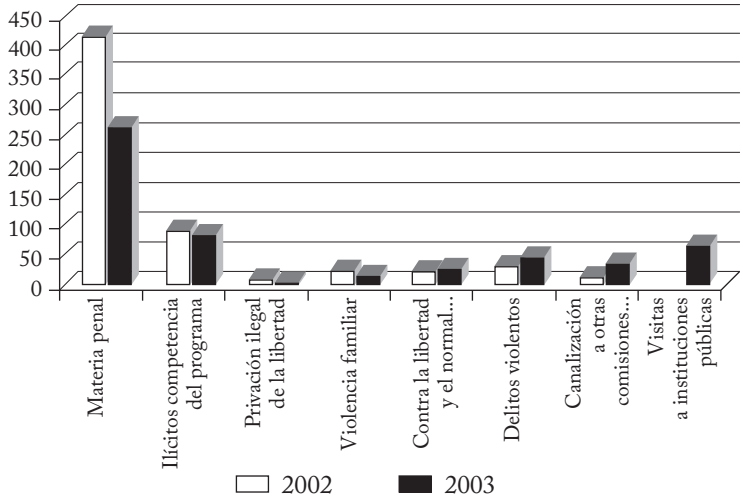
La estadística que guarda los tipos de casos atendidos ha variado durante la vida del Províctima. Los servicios prestados en *materia penal* para el año 2001 reportaron 701 casos atendidos; sin embargo, en ese mismo año los datos únicamente muestran este rubro.

Posteriormente, para los años 2002 y 2003, la organización de los casos atendidos se contaban por medio de los tipos: materia penal, ilícitos competencia del programa, privación ilegal de la libertad, violencia familiar, contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual,

delitos violentos, canalización a otras comisiones de derechos humanos y visitas a instituciones públicas. En cuanto a este mecanismo se refiere, cabe destacar su considerable aumento desde su año de implementación (2006) hasta 2011, cuando se presentaron 482 casos, el séxtuple del año inmediato anterior, cuando sólo se presentaron 78 quejas por medio de este mecanismo.

Los tipos de queja más recurrentes se presentan en la gráfica 8.

GRÁFICA 8
DISTRIBUCIÓN DE CASOS POR TIPO, 2002-2003



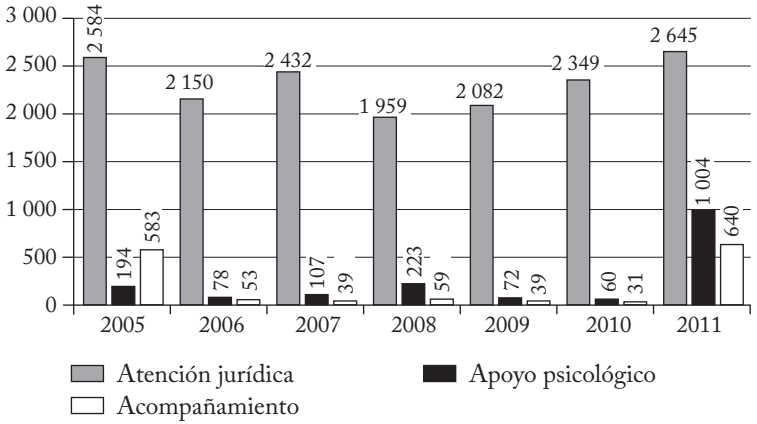
FUENTE: elaboración propia a partir de los datos de Províctima, 2000-2015.

Para el año 2002, el número de casos atendidos en materia penal fue de 417, situación que cambió en el siguiente año al disminuir en 38% con 260 servicios. En el caso de *delitos violentos* se prestaron 43 asistencias, 11 casos más que el primer año. Los registros dan cuenta de que en 2003 se abrió una nueva categoría denominada *visitas a instituciones públicas*, la cual no volvió a aparecer para los siguientes periodos y que tuvo algunas menciones en cuanto a atención de casos, con 65 de ellos.

Existe un vacío de información para el año 2004 y los siguientes, pues no hay datos sobre cómo se distribuyeron los servicios brindados por el Províctima. Posteriormente, a partir del año 2005 se integró

una nueva categoría que incluye *atención jurídica, apoyo psicológico, información y acompañamiento* (véase la gráfica 9). No obstante, no se han encontrado datos o normas que justifiquen y respondan a dicho cambio entre 2003 y 2005.

GRÁFICA 9
DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE SERVICIOS POR TIPO, 2005-2015



FUENTE: elaboración propia a partir de los datos de Províctima, 2000-2015.

Para el periodo comprendido de 2005 a 2010, como se observa en la gráfica 8, *atención jurídica* fue el servicio ofrecido en mayor medida. Así, en 2005 se brindaron 2 584 servicios y para 2008 el número disminuyó a 1 959. Para los siguientes dos años, 2009 y 2010, este tipo ha ido en aumento gradual. En el caso del *apoyo psicológico*, el primer año se atendieron 194 casos, bajó a menos de la mitad para el siguiente y aumentó en mayor cantidad para 2008 hasta llegar a 223 servicios. Los siguientes dos años han disminuido de manera considerable a menos de la mitad, pues sólo han alcanzado 60 atenciones.

En 2011, el número de *casos atendidos jurídicamente* en comparación con 2010 aumentaron a 2 645, algo más de 300 asuntos. En cuanto a los casos de *apoyo psicológico*, éstos presentaron un gran aumento de solicitudes al pasar de 60 casos en 2010, a 1 004 para el siguiente año. En cuestión del *acompañamiento*, el servicio fue requerido en mayor cantidad en 2005 y en los años subsiguientes disminuyó considerablemente hasta 2010, año en el que sólo se brindó 10% en rela-

ción con el primer año; sin embargo, este servicio mostró un aumento importante al pasar de 31 casos a 640 en 2011.

El servicio de *información* también ha ido en decremento, aunque en 2008 tuvo un crecimiento inusitado para su comportamiento, pues mientras que un año antes sólo tuvo 79 servicios, para el siguiente alcanzó 921; en 2009 y 2010, éste regresó a la tendencia que presentaba desde 2005, y en 2011 alcanzó nuevamente un crecimiento importante al llegar a 1 823 casos. A lo largo del monitoreo, no se han encontrado datos que puedan darnos una explicación del porqué de la disminución de los servicios.

A partir de 2004, el Províctima estableció dos categorías para clasificar la naturaleza jurídica de los casos atendidos: *materia penal* y *otras materias*. Así, la gráfica 9 indica que para los años 2005, 2007 y 2008, fueron mayores los casos en *materia penal* que en *otras materias* (1 530, 1 344 y 1 088 respectivamente); en 2006, esta última categoría rebasó a la primera con 1 351 casos; sin embargo, en los anales de la CNDH no existe un esclarecimiento sobre las variaciones que sufren los servicios en cuanto a los casos atendidos ni una correlación con la cobertura.

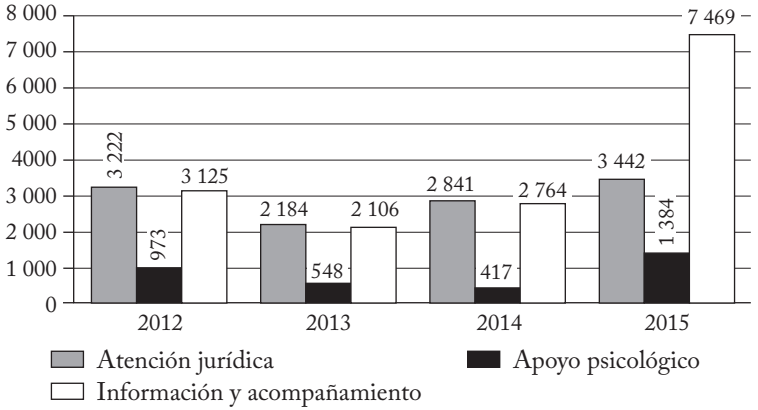
Para 2009, la naturaleza jurídica *otras materias* supera a la penal, la cual disminuye considerablemente en 2010 y 2011. Cabe mencionar que en los informes de la CNDH no hay una explicación o especificación sobre cuál es la naturaleza jurídica de las otras contabilizadas.

Para los años de 2012 a 2015, los números más altos se encuentran en el último año, tanto en atención jurídica, apoyo psicológico como en información y acompañamiento. Por el contrario, 2013 sobresale como el año con los menores servicios brindados (véase la gráfica 9 bis).

Durante el cuatrienio 2008-2011, los casos de la naturaleza penal presentaron un comportamiento estable, su número osciló entre 1 013 y 1 110 casos atendidos, a diferencia de la conducta presentada en el número de casos de otras materias, cuyo crecimiento es más perceptible.

Una clasificación hecha por el Províctima para distinguir quién solicita el servicio en el caso de los peticionarios, fue el conocer si el asunto es *planteado por las víctimas* o *por los inculpados*. Esta tipología se establece en 2005, pero en 2006 deja de operar y para 2007 en adelante, se retoma.

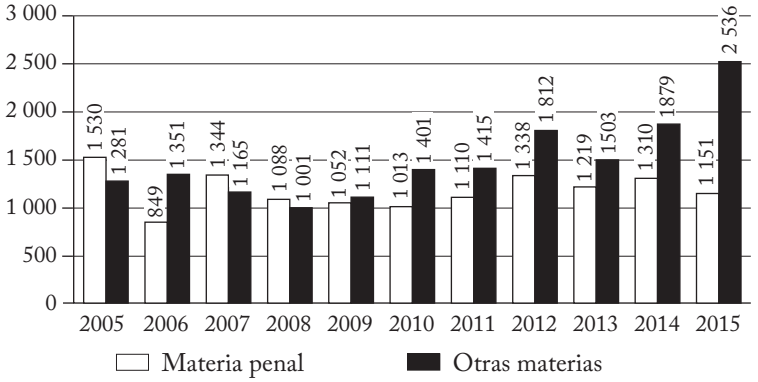
GRÁFICA 9 BIS
DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE SERVICIOS POR TIPO, 2005-2015



FUENTE: elaboración propia a partir de los datos de Províctima, 2000-2015.

En la gráfica 10 se observa que los servicios son requeridos por las víctimas del delito, superando en demasía los casos planteados por los inculpados. Para el año 2005, 1 490 solicitudes fueron requeridas por la víctima y sólo 206 por el inculpado. Sobresale en el último año el rubro de otras materias como el valor más alto desde el inicio de su operación con 2 536 casos.

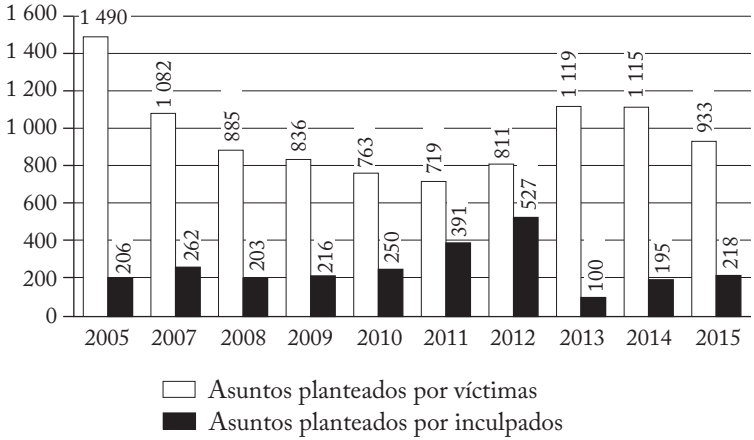
GRÁFICA 10
NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CASOS ATENDIDOS, 2005-2015



FUENTE: elaboración propia a partir de los datos de Províctima, 2000-2015.

Para los años posteriores, el número de asuntos planteados por la víctima ha ido disminuyendo hasta llegar en 2010 a casi la mitad del primer año con 763; para el caso de los asuntos planteados por los inculpados, éstos han aumentado ligeramente en 13.6% con respecto al año anterior. Incluso, para 2015 se presentan unos datos relativamente bajos, con 933 asuntos planteados por las víctimas y 218 por los inculpados (véase la gráfica 11).

GRÁFICA 11
ASUNTOS PLANTEADOS POR LA VÍCTIMA/INCULPADO,
2005, 2007-2015



FUENTE: elaboración propia a partir de los datos de Províctima, 2000-2015.

Como hemos observado, desde la creación del Províctima en el año 2000, una de las acciones que desarrolla es la *atención victimológica* con el fin de orientar a las víctimas del delito acerca de sus derechos. Para ello, los servicios que brinda el programa han sido modificados a partir de 2005 distribuyéndose a través de la *atención jurídica*, *apoyo psicológico* y *acompañamiento*, donde el primero es el más requerido por las víctimas del delito. Cabe mencionar que antes de esta clasificación, los casos se distribuían conforme al tipo de delito de la solicitud hecha al programa, a saber: materia penal, ilícitos competencia del programa, privación ilegal de la libertad, violencia familiar, contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, delitos

violentos, canalización a otras comisiones de derechos humanos y visitas a instituciones públicas.

Por otra parte, los casos atendidos aumentaron en 2004 hasta alcanzar 2 611; de ellos, la mayoría fueron atendidos vía telefónica. Las solicitudes de servicios hechas en la sede del programa, a pesar de que tuvieron un aumento importante en 2005, para 2006 disminuyeron considerablemente; en ese mismo año se crea Províctima-Va. De estos casos, en 2008 se atendió un total de 1 088 casos, de los cuales 81% fueron planteados por las víctimas y 19% por los inculpados. En 2009 se presentaron 1 052 casos, de los cuales 79% se presentaron por las propias víctimas y 21% por los agresores. Para 2010, del total de casos recibidos (1 013), 73% fueron las víctimas quienes se quejaron; y en el año 2011, de los 1 110 casos, 65% de las quejas las interpusieron las víctimas.

Actividades de promoción, capacitación y divulgación de los derechos fundamentales de las víctimas

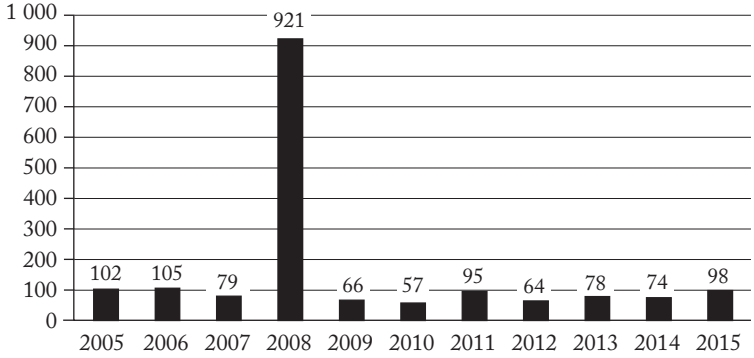
Como ya se mencionó, para lograr los objetivos establecidos el Províctima realiza actividades de promoción, capacitación y divulgación de los derechos fundamentales de las víctimas, con la finalidad de "promover una cultura de respeto y trato digno, así como de apoyo a este grupo de personas, por medio de la difusión de materiales en distintos medios, así como de la organización y participación en foros académicos" (CNDH, 2009c:111-112).

A partir del 2005, como se puede notar en la gráfica 12, la actividad de *información* fue en aumento al contrario de los demás servicios, pues en el último año registrado se contaron 921 actividades cuando el año anterior tuvo únicamente 79.

Como puede observarse, a partir de 2009 decayó el número de actividades de información a menos de la décima parte de las realizadas durante 2008, al pasar a 66 en 2009, 57 en 2010, 95 durante 2011 y un valor semejante en 2015, y en los años intermedios a un rango entre 64 y 74 actividades.

Para hablar de la difusión de información sobre los derechos de las víctimas que realiza el Províctima, se encontró que la distribución

Gráfica 12
Distribución de actividades de información, 2004-2015



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Províctima, 2000-2015.

de carteles y trípticos son las actividades que se realizan de manera continua; sin embargo, los datos arrojados por los documentos de trabajo no dan cuenta de cuál fue el número de éstos para los años 2000, 2003, 2008, 2009, 2012 y 2014.

Como se observa en la tabla 1, el número de carteles distribuidos ha disminuido en cantidad ya que para el año 2001 se distribuyeron 50 mil, mientras que para el año 2007 únicamente se hizo lo propio con 3 650. Este mismo efecto se presentó con los trípticos que de 200 mil marcados para 2001, para el año 2010 se distribuyeron poco más de cinco mil; cabría preguntarse si dicha disminución se debe a un recorte en el presupuesto del programa.

Durante 2011 la distribución en otros medios de difusión no es tan frecuente durante la vida del programa; se pueden mencionar artículos como "calendarios", "imanes" y "obras". Para el año 2003, si bien no hay datos del número de artículos que se imprimieron o distribuyeron, se menciona que fueron elaborados tres trípticos, dos publicaciones y un cartel. Asimismo, en el año 2001 se reportó que los materiales elaborados fueron distribuidos en 110 organizaciones civiles, sin especificar cuáles fueron o dónde se encuentran establecidas. En 2009 y 2010 sólo se reportaron "materiales impresos alusivos a las víctimas del delito", sin especificar de cuáles se trataba.

Destaca que las actividades de promoción para los años 2000, 2008, 2012 y 2014 fueron nulas, o por lo menos no se reportaron,

cuando es una de las directrices del Províctima. Asimismo, en los años 2005 y 2009 sólo se realizó un tipo de actividad de promoción. Finalmente, para el año 2015 las actividades de promoción realizadas se limitan a cuatro: distribución y elaboración de trípticos, materiales impresos y publicaciones (véase la tabla 2).

En cuanto a las actividades de capacitación que realiza el Províctima con el fin de concientizar, promocionar y difundir los derechos de las víctimas, los informes indican que participan en eventos como las Jornadas de Derechos Humanos y Víctimas del Delito, así como en cursos, conferencias, seminarios y foros, entre otros.

Asimismo, los informes indican los cursos que se han brindado para los integrantes del programa como parte de su capacitación. Sin embargo, sólo han sido puestos a su disposición cuatro de ellos, dos en 2001 y el mismo número para 2003. Así, en este año los cursos impartidos fueron sobre el tema de los delitos sexuales y la victimología. De acuerdo con el informe anual 2003 del programa, la capacitación se realizó con apoyo de la Dirección de Recursos Humanos de la CNDH.

Por otra parte, se llevaron a cabo cursos, conferencias y diplomados de manera constante a partir de 2002 en diferentes eventos realizados por ellos mismos, así como por otras instancias tanto gubernamentales como privadas.[3] Además, el programa ha impartido ponencias en foros, congresos y seminarios de manera esporádica. Cabe mencionar que también se ha incursionado en la atención de los niños y niñas al brindarles 15 cursos de nivel secundaria en 2004, y un taller en el año 2002. A partir de este año, el programa ha participado en la realización de las Jornadas Nacionales sobre Derechos Humanos y Víctimas del Delito, las cuales "dan testimonio de las participaciones de destacados conferencistas […] que, sin duda, han contribuido a impulsar la cultura relativa a los derechos que les asisten a las víctimas del delito en México" (CNDH, 2004:496).

El Províctima, al plantear en su objetivo la realización de actividades de promoción, capacitación y divulgación de los derechos funda-

[3] El Províctima ha impartido cursos, conferencias y diplomados en instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Universidad Nacional Autónoma de México; asimismo, ha trabajado con gobiernos de los estados, organizaciones civiles, reclusorios, universidades y comisiones de derechos humanos de las entidades.

TABLA 1
ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN

Característica	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*
Distribución de carteles	–	50 000	19 868	–	14 609	23 670	24 500	3 650
Distribución de trípticos	–	200 000	60 333	–	16 017		6 750	1 100
Calendarios	–	50 000	2 500	–	–	–	–	7 820
Imanes	–	–	67 560	–	66 500	–	–	–
Materiales impresos alusivos a las víctimas del delito	–	–	–	–	–	–	–	–
Ejemplares de obras	–	–	–	–	–	–	300	600
Organizadores	–	–	–	–	–	–	–	28
Cartillas	–	–	37 433	–	–	–	–	–
Elaboración de manuales	–	–	1	–	–	–	–	–
Elaboración de carteles	–	–	–	1	–	–	–	–
Elaboración de trípticos	–	–	–	3	–	–	–	–
Publicaciones elaboradas	–	–	–	2	–	–	–	–
OC en los que se distribuyó el material	–	110	–	–	–	–	–	–

TABLA 1 (CONTINUACIÓN)

Característica	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*
Distribución de carteles	–	–	–	200	–	–	–	–
Distribución de trípticos	–	–	5 130	321 733	–	12 930	–	2 408
Calendarios	–	–	–	–	–	–	–	–
Imanes	–	–	–	207	–	–	–	–
Materiales impresos alusivos a las víctimas del delito	–	5 714	4 484	–	–	63 330	–	8
Ejemplares de obras	–	–	–	563	–	–	–	–
Organizadores	–	–	–	–	–	–	–	–
Cartillas	–	–	–	–	–	–	–	–
Elaboración de manuales	–	–	–	28 523	–	–	–	–
Elaboración de carteles	–	–	–	–	–	–	–	–
Elaboración de trípticos	–	–	–	–	–	–	–	5
Publicaciones elaboradas	–	–	–	–	–	–	–	1
OC en los que se distribuyó el material	–	–	–	–	–	–	–	–

FUENTE: elaboración propia a partir de los datos de Províctima, 2000-2015.

TABLA 2
EVENTOS DE DIFUSIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DEL DELITO

Característica	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*
Cursos al personal	–	2	–	2	–	–	–	–
Jornadas en Derechos Humanos y Víctimas del Delito	–	–	1	1	–	1	1	2
Cursos	–	–	2	2	17	5	4	4
Conferencias	–	–	3	4	6	2	2	4
Diplomados	–	–	–	1	–	3	4	2
Paneles y mesas de trabajo	–	–	–	3	–	–	–	1
Seminarios	–	–	–	–	3	–	1	1
Ferias	–	2	–	–	1	–	–	
Foros	–	–	7	1	–	–	2	–
Congresos y simposios	–	–	–	–	–	–	1	–
Cursos en el nivel secundaria	–	–	–	–	15	–	–	–
Talleres	–	–	1	–	–	–	–	–
Pláticas	–	–	–	–	–	–	–	–
Curso-taller	–	–	–	–	–	–	–	–
Mesa redonda	–	–	–	–	–	–	–	–
Presentaciones	–	–	–	–	–	–	–	–
Difusión	–	–	–	–	–	–	–	–
Total	–	4	14	14	42	11	15	14

TABLA 2 (CONTINUACIÓN)

Característica	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*
Cursos al personal	–	–	–	–	–	–	–	–
Jornadas en Derechos Humanos y Víctimas del Delito	1	1	2	2	1	1	–	–
Cursos	3	10	2	–	–	–	-	36
Conferencias	4	–	6	1			58	26
Diplomados	1	3	6	–	–	–	–	–
Paneles y mesas de trabajo	1	–	–	–	–	–	–	–
Seminarios	–	–	–	–	–	–	–	–
Ferias	–	–	–	–	–	–	–	–
Foros	4	–	1	80	24	2	–	–
Congresos y simposios	1	–	3	1	–	–	–	–
Cursos en el nivel secundaria	–	–	–	–	–	–	–	–
Talleres	–	–	6	11	13	26	1	13
Pláticas	–	–	–	–	23	15	15	15
Curso-taller	–	–	–	–	–	–	–	6
Mesa redonda	–	–	–	–	–	–	–	1
Presentaciones	–	–	–	–	2	–	–	–
Difusión	–	–	–	–	1	–	–	–
Total	15	14	25	95	64	44	74	97

FUENTE: elaboración propia a partir de los datos de Províctima, 2000-2015.

mentales de las víctimas, desarrolla acciones como la distribución de materiales de información, así como la difusión del tema de los derechos de las víctimas del delito por medio de cursos y conferencias en diversos eventos. Los carteles y trípticos son los materiales que han sido distribuidos continuamente durante la vida del programa, aunque su tiraje ha disminuido de forma considerable sin encontrar, dentro de los documentos disponibles, alguna razón que dé cuenta de la causa. De la misma forma, los calendarios e imanes han sido distribuidos en menores cantidades y únicamente en algunos años sin ser justificada su necesidad.

En relación con las actividades de capacitación, el programa ha impartido cursos, conferencias y diplomados de manera continua a partir del año 2002; asimismo, ha participado en seminarios, congresos y foros de manera esporádica con el fin de divulgar los derechos de las víctimas. Cabe mencionar que a partir de ese año también participa en la organización de las Jornadas en Derechos Humanos y Víctimas del Delito, en conjunto con otras instituciones y comisiones de las diferentes entidades de la república.

No se encontraron documentos que avalaran, por un lado, la necesidad de estas actividades para responder al objetivo del programa y, por el otro, que muestren los resultados de éstas ya sean directos o indirectos; con esto, podemos decir que los alcances de estas actividades tienen un problema de carácter institucional al no contar con una normatividad que los lleve a seguir con la actividad año con año ni medir su eficacia.

Cabe mencionar que en el trienio 2009-2011, las únicas actividades que aumentaron fueron los cursos (diez en 2009), los foros y los talleres (80 y 11 respectivamente en 2011). El resto de las actividades se ha mantenido constante o su incremento no ha sido significativo. Finalmente, de 2012 a 2015 se han orientado principalmente a las pláticas y talleres, y en menor medida conferencias y foros.

Otras actividades realizadas

De acuerdo con los informes anuales del programa, se han realizado otras actividades, entre las que se encuentran reuniones y acuerdos. La finalidad de éstas consisten en:

- Establecer vínculos de colaboración con instituciones públicas y privadas dedicadas a este trabajo, con el propósito de generar una actualización legislativa y políticas públicas que permitan dar plena vigencia a los derechos de las víctimas del delito, previstos en el sistema jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales aplicables.
- Fomentar en las entidades federativas del país la suscripción de convenios para el establecimiento de Redes de Atención Integral a Víctimas del Delito, cuya finalidad es lograr una mayor y más eficiente cobertura, optimizando recursos, potenciando y acercando los servicios a la sociedad y propiciando que la atención se proporcione de manera inmediata, profesional y gratuita (CNDH, 2009a:111-112).

Las reuniones realizadas por integrantes del programa en diferentes entidades del país tuvieron como fin establecer vínculos de colaboración, intercambio de información y experiencias con las áreas especializadas de auxilio a víctimas del delito. Éstas se realizaron en el marco de la formación del Sistema Nacional de Atención a Víctimas del Delito y participaron, además de las áreas de atención a víctimas, el DIF estatal y las respectivas comisiones o procuradurías de Derechos Humanos (véase la tabla 3).

Entre los acuerdos alcanzados por el programa, cabe destacar el realizado con la Procuraduría Federal del Consumidor para permitir su difusión a través de la *Revista del Consumidor* en 2005, así como el signado con el Departamento de Psicología de la Universidad Iberoamericana (campus Ciudad de México), que de febrero a diciembre de 2007, permitió a los alumnos de educación superior realizar sus prácticas profesionales proporcionando primeros auxilios en materia psicológica.

En 2008, únicamente se suscribió un acuerdo con el gobierno; en 2009 se llevaron a cabo ocho reuniones de colaboración y seguimiento; en 2010 se signaron diez convenios con gobiernos, lo que representó un gran avance respecto de los ocho años anteriores, y tres convenios con organizaciones civiles, donde cabe destacar que ha sido el año en que más acuerdos de esta naturaleza se han firmado. Por otro lado, 2011 (al igual que 2002) fue un año productivo en cuanto a reuniones de colaboración y seguimiento, 28 en total; en ese mismo

TABLA 3
REUNIONES Y ACUERDOS

Característica	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*
Reuniones de colaboración y seguimiento	–	44	28	–	–	–	–	–
Acuerdos suscritos (convenios con gobiernos)	–	–	17	–	–	4	2	4
Convenios con OC	–	–	–	–	2	–	–	–
	2008	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*
Reuniones de colaboración y seguimiento	–	8	–	28	45	69	48	175
Acuerdos suscritos (convenios con gobiernos)	1	–	10	6	1	–	–	–
Convenios con OC	–	–	3	–	–	–	–	–

FUENTE: elaboración propia a partir de los datos de Províctima, 2000-2015.

año se suscribieron únicamente seis acuerdos de colaboración con el sector gubernamental.

Otra actividad que ha realizado el programa gira en torno al apoyo de los familiares de las mujeres privadas de la vida y desaparecidas en Ciudad Juárez, Chihuahua. Sin embargo, este apoyo no ha sido constante y los informes no cuentan con un seguimiento de los casos. Es a partir de 2003 que el Províctima ha intervenido en dicha entidad, pero sus actividades cesaron en el año 2005. En la tabla 4 se muestran cuáles son las características de los asuntos atendidos.

En el año 2003, el Províctima atendió 28 asuntos relacionados con homicidios de mujeres y 25 con la desaparición de éstas. Para el siguiente año se realizaron 22 brigadas de trabajo en Ciudad Juárez con los familiares de las mujeres asesinadas y desaparecidas, en las que intervinieron abogados, psicólogos y médicos, visitando domicilios y realizando entrevistas con los familiares, a fin de brindarles los servicios necesarios.

Posteriormente, en 2005, se realizaron diez brigadas de trabajo en las que se contabilizaron 126 horas de trabajo brindando 107 sesiones psicológicas, 43 telefónicas, ocho sesiones grupales, 17 visitas a domicilio y 32 orientaciones jurídicas. Los datos disponibles del programa no permiten establecer una justificación de la razón de estas actividades ni la forma en que se les da seguimiento o fin a las mismas.

El programa realizó en 2008 la Encuesta Nacional de Delitos No Denunciados, que tiene como objetivo

> […] recabar información dentro de un marco y periodo de referencia, acerca del estado que guarda la incidencia delictiva que existe en las 32 entidades de la República mexicana, respecto de los delitos cometidos y no denunciados, principalmente de alto impacto, indagando paralelamente las causas que generan que las víctimas del delito no denuncien (CNDH, 2009b:118).

La metodología utilizada para dicha encuesta consistió en un instrumento que pudiera recabar la información relativa a delitos como homicidio, lesiones graves, secuestro, violencia familiar, tortura, delitos sexuales y patrimoniales, entre otros. El tamaño de la muestra resultó del número de llamadas que ingresaron al programa y del levantamiento que realizaron los Organismos Públicos de Protección

TABLA 4
ASUNTOS ATENDIDOS EN CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA

Característica	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*
Asuntos relacionados con homicidios de mujeres	–	–	–	28	–	–	–	–	–
Asuntos relacionados con la desaparición de mujeres	–	–	–	25	–	–	–	–	–
Brigadas de trabajo en Ciudad Juárez	–	–	–	–	22	10	–	–	–
Visitas a domicilio	–	–	–	–	–	17	–	–	–
Sesiones psicológicas grupales	–	–	–	–	–	8	–	–	–
Talleres de capacitación	–	–	–	–	–	3	–	–	–
Cursos	–	–	–	–	1	–	–	–	–
Orientación jurídica	–	–	–	–	–	32	–	–	–
Sesiones psicológicas	–	–	–	–	–	107	–	–	–
Familiares atendidos	–	–	–	–	–	82	–	–	–
Horas de trabajo	–	–	–	–	–	126	–	–	–
Número de profesionales capacitados en la atención psicológica a víctimas	–	–	–	–	–	40	–	–	–
Horas de trabajo	–	–	–	–	–	24	–	–	–
Número de sesiones telefónicas	–	–	–	–	–	43	–	–	–
Horas de trabajo	–	–	–	–	–	42	–	–	–

FUENTE: elaboración propia a partir de los datos de Províctima, 2000-2015.

y Defensa de los Derechos Humanos; estos últimos suscribieron el Acuerdo de Unidad de los Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos en Materia de Seguridad Pública. La información obtenida sirvió para conformar el seguimiento al Informe Especial de la CNDH sobre el Ejercicio Efectivo del Derecho a la Seguridad Pública, dado a conocer a la opinión pública en diciembre de 2008. Sin embargo, no se encontró ningún dato que valide dicha afirmación.

Como se observa, estas actividades no se encuentran establecidas claramente en los objetivos del programa. Además, los objetivos que se ha planteado el programa no se encuentran establecidos de manera formal en ningún documento normativo que pueda justificar su existencia ni la distribución de recursos para su realización (véase el cuadro 2).

Finalmente, se realizaron, como lo indica el presente cuadro, otras actividades con universidades y organizaciones civiles.

Observaciones

Año con año, la CNDH efectúa un informe de actividades que refleja el trabajo realizado en cada uno de sus programas institucionales; sin embargo, el Províctima no cuenta con un informe propio que dé cuenta de las actividades que realiza, ni del impacto que tiene sobre las víctimas del delito. Además, no hay normatividad propia que establezca de manera puntual cuál es la forma en que deben operar las actividades ni qué tipo de proceso debe seguir ante la solicitud de atención por parte de la víctima de algún delito.

El programa ha tenido modificaciones en cuanto a las actividades que desarrolla desde su creación; un ejemplo de ello son aquellas que se dedican a la promoción o la atención de una entidad como es Ciudad Juárez. En relación con este tema, no se explica en los informes la necesidad de atender de forma específica esta zona; se puede plantear como hipótesis que dados los altos índices de violencia, violación de derechos humanos, decesos de mujeres, la CNDH promovió acciones para esta zona; no obstante, los informes no aclaran los resultados o el impacto de estas actividades, ni la justificación de la discontinuidad de estas actividades.

CUADRO 2
OTRAS ACTIVIDADES EN 2011

Reunión de trabajo del Grupo Técnico para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas de Escenarios de la Delincuencia Organizada, la cual fue presidida por la presidenta del Consejo Ciudadano Consultivo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
Curso de Capacitación para el Primer Contacto en la Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas en Escenarios de la Delincuencia Organizada.
Mesa Interinstitucional para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes en Escenarios de la Delincuencia Organizada.
Reunión de trabajo con la directora de Virtual Teaching and Ciberpsycology Laboratory de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional Autónoma de México.
Presentación del Programa Mexicano de Capacitación y Evaluación de Consejeros en Adicciones Cicad-Conadic, organizado por la Secretaría de Salud del gobierno federal.
Participación en la primera, segunda y tercera reunión del Programa Mexicano de Capacitación y Evaluación de Consejeros en Adicciones Cicad-Conadic de Capacitación y Evaluación de Consejeros en Adicciones Cicad-Conadic.
En colaboración con el presidente de la Asociación Mexicana para Ayuda Mental en Crisis, A.C., se proporcionó atención psicoterapéutica de EMDR ("Reprocesamiento y Desensibilización a Través del Movimiento Ocular").
Exposición "La Historia del Holocausto en Europa".

FUENTE: elaboración propia a partir de los datos de Províctima, 2000-2015.

Lo anterior puede marcar una inconsistencia ya que indica que el programa atiende coyunturas y no se apega a sus objetivos y planteamientos generales. Valdría la pena preguntar: ¿el programa está diseñado para atender este tipo de casos? En caso de serlo, ¿por qué razón no se ha continuado con ello? El monitoreo no permitió encontrar evidencia para responder estos cuestionamientos, sólo formar algu-

nas hipótesis y en las entrevistas realizadas, dado el periodo de tiempo, los funcionarios desconocen la trayectoria de estas acciones.

En una entrevista realizada con funcionarios del Províctima se dejaron ver los vacíos que aún existen y uno de ellos se refiere a la ausencia de sistematización de datos reportados en sus informes, por ejemplo, no se conoce qué tipo de población es la que atienden, o porcentajes de los mismos, de igual forma su percepción del servicio. En la actualidad las bases de datos en la instituciones públicas son importantes para la toma de decisiones, rendición de cuentas y transparencia; este aspecto no ha sido atendido por el programa, en parte por la limitaciones del personal y los recursos, no obstante, con el objeto de mostrar la importancia y el posible impacto es necesario contar con información actualizada que permita identificar las actividades y acciones.

Otro elemento fundamental en la administración pública es la planeación estratégica basada en acciones de corto, mediano y largo plazo, para ello se plantean evaluaciones internas y externas que ayudan a mejorar la operación del programa; en relación con el Províctima, éste no es el caso. Expresamente, los funcionarios entrevistados señalaron que el ejercicio de evaluación y planeación no existe, las evaluaciones no son una tarea que se encuentre entre sus prioridades y la planeación se lleva a cabo sólo entre algunos integrantes de la CNDH, pero no existe un programa previo que ayude a consolidar sus acciones e incluso el impacto, hecho que no les permite conocer las fortalezas o debilidades del programa.

La evaluación externa es una actividad cotidiana en casi todas las secretarías federales del gobierno, las acciones llevadas a cabo por diversas instancias de evaluación, tanto públicas como privadas, han dado cuenta de ello y muestran la situación de diversos programas de la administración pública. Llama la atención que el Províctima, dado el tiempo que tiene de vida, no se ha sometido a este ejercicio. Lo anterior sería útil para ordenar el diseño del programa en relación con objetivos, misión, población potencial, población objetivo, calidad del servicio, impacto e incluso la percepción de la población atendida. Lo anterior son preceptos básicos de evaluaciones que se practican en diversos programas federales y estatales; se trata de fomentar las buenas prácticas a fin de mejorar los resultados y objetivos de los programas.

Otro elemento que tiene que ver con la rendición de cuentas y transparencia son los reportes de recursos asignados al programa. No existe un documento que permita conocer el recurso destinado a cada rubro que atiende el problema, lo anterior es muy importante pues denota la ausencia de transparencia y rendición de cuentas. Un indicador internacional para medir el fortalecimiento de las instituciones es su transparencia. Es recomendable contar con información precisa que le permita al ciudadano calificar y percibir las actividades de programas que se sustentan con recursos públicos.

La evidencia muestra que las actividades se relacionadas con atender problemas coyunturales, tal es el caso de Ciudad Juárez. Además, actividades como el cine-debate y el psicodrama no tienen un sustento en los objetivos del programa, en todo caso se preguntaría nuevamente: ¿cuál es el sentido de estas actividades?, ¿estas acciones han impactado en las víctimas del delito?

Por otro lado, es importante mencionar que existe poco personal para atender la magnitud de este problema en el nivel nacional; se cuenta con una plantilla total de menos de 40 personas para toda la república, considerando desde el director general hasta el personal operativo. Por más loable que sea esta actividad, es evidente que no se puede atender de forma eficiente un problema que trasciende el espacio público y el privado. Además, si adicionamos ausencias básicas en un programa, se puede señalar que es necesario atender recomendaciones con el fin de retroalimentar y hacer un ejercicio que motive cambios y mejoras en su estructura interna y en el impacto de sus acciones.

Recomendaciones

A partir del ejercicio de monitoreo se desprenden las siguientes recomendaciones, las cuales se presentan por los siguientes rubros: objetivos y actividades.

Objetivos y metas

- Homologar y unificar los diversos objetivos del programa en uno solo, de tal forma que en cada documento oficial emitido quede completamente claro cuál es éste.

- Definir cuál será la directriz principal del programa. Es decir, aclarar si el objetivo del programa es la mediación entre la víctima y las instituciones de atención, la atención directa, la promoción, o las tres.
- Una vez definida la directriz del programa, redefinir su objetivo hacia esa dirección, así como las actividades y el diseño institucional del mismo.

Actividades

- Contar con reglas de operación que identifiquen el objetivo del programa así como los servicios que se realizarán para lograrlo.
- Redefinir sus actividades y acciones en función de la elaboración de un objetivo unitario para el Províctima, y normarlos con reglas de operación.
- Tener reglas de operación que identifiquen los principales servicios que brinda y sus atributos.
- Contar con protocolos de intervención destinados a las diferentes actividades que prestan de servicio directo a las víctimas.
- Considerar las recomendaciones de los protocolos internacionales de atención a víctimas de delito.
- Contar con diagnósticos que justifiquen los servicios y actividades que debe proporcionar el programa conforme a su objetivo principal.
- Establecer un sistema de recolección y almacenamiento de datos sobre los casos atendidos por tipo de actividad, zona geográfica y servicio, a fin de obtener datos más precisos.
- Tener una evaluación externa que permita retroalimentar las acciones y actividades con los que opera.

Conclusiones

- La articulación entre la ciudadanía y los funcionarios públicos en el marco de ejercicios de monitoreo, evaluación y seguimiento de programas y proyectos públicos, contribuye a la transparencia y rendición de cuentas de los entes públicos.

- Las acciones de monitoreo ciudadano, con metodologías precisas y trabajo de campo, generan información importante a fin de reconocer y delimitar problemas técnicos de operación del programa.
- El Províctima es un programa sensible a la atención de un sector ampliamente vulnerable, sin embargo, debe enfrentar las recomendaciones emitidas a fin de fortalecer su servicio y mejorar la atención a la población objetivo.
- El Províctima debe atender los aspectos enunciados en materia de objetivos, metas y actividades, reconociéndolas en un marco normativo más preciso como es el caso de reglas de operación, y adoptar protocolos de atención con reconocimiento internacional, a fin de lograr su fortalecimiento institucional.

Bibliografía

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (s/f), "¿Has sido víctima de algún delito?", folleto, México, CNDH.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2001), "Informe de actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000", México, CNDH.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2003), "Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2002", México, CNDH.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2004), "Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2003", México, CNDH.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2005), "Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004", México, CNDH.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2006), "Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005", México, CNDH.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2007), "Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2006", México, CNDH.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2008), "Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007", México, CNDH.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2009a), "Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2008", México, CNDH.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2009b), "Programa anual de trabajo 2009", México, CNDH.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2009c), "Programa de Atención a Víctimas del Delito", CNDH, disponible en <http://www.cndh.org.mx/progate/progate.htm>, consultado el 24 de junio de 2009.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2010), "Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2009", México, CNDH.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2011), "Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2010", México, CNDH.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2012a), "Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2011", México, CNDH.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2012b), "Servicios que proporciona Províctima", disponible en <www.cndh.org.mx/Informes_Actividades>, consultado el 10 de agosto de 2015.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2013), "Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2012", México, CNDH.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2014), "Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2013", México, CNDH.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2015a), "Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014", México, CNDH.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2015b), "Mecanismos para la atención y contacto con las víctimas del delito del Províctima", documento disponible en <www.cndh.

org.mx/progate.provict/mecanism.htm>, consultado el 25 de octubre de 2015.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2016), "Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015", México, CNDH, resumen ejecutivo.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010), "Encuesta Nacional Sobre Inseguridad (ENSI)", México, INEGI.

Ortegón, Edgar; Juan Francisco Pacheco y Adriana Prieto (2005), *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Chile, CEPAL.

Palma, Israel (coord.) (2016), "Monitoreo al Programa de Atención a Víctimas del Delito, Províctima", México, BISAC.

Secretaría de la Función Pública (SFP) (2005), "Guía para el monitoreo ciudadano", México, SFP.

Análisis del diseño de Prospera, Programa de Inclusión Social del gobierno federal: una aproximación desde los estándares internacionales de derechos humanos

Laura Zapata Carmona*

Durante la última década hemos sido testigos de violaciones de derechos humanos que ponen en evidencia la debilidad del Estado mexicano para cumplir con los compromisos internacionales, así como los planteamientos jurídicos establecidos en la Constitución en esta materia. Casos como los de Tlatlaya y Ayotzinapa nos confrontan dramáticamente con la realidad.

Tal es la situación en México que la comunidad internacional interesada en los derechos humanos muestra su preocupación por la notoriedad de los hechos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), tras una visita *in loco* a México durante 2015 reportó que

> […] se constató en terreno la grave crisis de derechos humanos que vive México, caracterizada por una situación extrema de inseguridad y violencia; graves violaciones, en especial desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura; niveles críticos de impunidad y una atención inadecuada e insuficiente a las víctimas y familiares (CIDH, 2015).

Aunque el foco de atención se concentra en la violación a los derechos civiles, hay otras áreas de acción del gobierno mexicano en las que también se observan obstáculos y/o violaciones de derechos hu-

* Colabora en Convergencia de Organismos Civiles y es tutora de la Especialidad en Política y Gestión del Desarrollo Social en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso-México.

manos, como es el caso de los derechos sociales. Todos los días a través del aparato gubernamental, en particular, de las políticas públicas se toman decisiones y se realizan acciones que terminan definiendo las condiciones de vida de las personas.

Muestra de los efectos de estas políticas se observan en los últimos resultados sobre pobreza emitidos por organismos internacionales y nacionales. En el nivel regional, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en su informe "Panorama social de América Latina 2015", informa que en el último lustro México, junto con Venezuela y Honduras, son los únicos países en los que aumentó la pobreza y la indigencia. Por su parte, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social (Coneval) reportó que entre 2012 y 2014 aumentó el número de pobres al pasar de 53.5 a 55.3 millones de personas. Además, aunque en 2013 se destinaron 850.4 mil millones de pesos para atender este problema, hubo una escasa disminución en términos de pobreza extrema, hoy existen alrededor de 100 mil personas que ya no están en esta situación, aunque siguen siendo pobres.

Estos resultados muestran la escasa efectividad y coherencia de las políticas públicas respecto al cumplimiento constitucional en materia de derechos humanos. Pero además se observan escasas probabilidades de contrarrestar las orientaciones que subyacen a éstas y que demuestran la brecha existente entre lo establecido en el discurso y la norma, y las acciones para dar cumplimiento a los derechos sociales.

Este artículo tiene como finalidad analizar, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos, el diseño de uno de los programas más importantes que implementa el gobierno federal en materia de política social, Prospera, Programa de Inclusión Social; es a través de éste que se despliegan los mayores esfuerzos para enfrentar la pobreza. Para realizar esto se utiliza como referente principal sus reglas de operación (RO) e instrumentos internacionales de derechos humanos que contienen estándares en materia de derechos sociales.

En este trabajo se sostiene que aunque se ha avanzado en términos normativos y discursivos en la incorporación del enfoque de derechos humanos, en lo programático prevalece un modelo en el que las personas siguen siendo consideradas sujetos sin derechos, a las cuales se les "ayuda" a satisfacer sus necesidades básicas con el objetivo de que posteriormente se integren a la vida productiva y con ello

puedan salir de la pobreza. Se sigue una lógica económica en la que preocupa la capacidad productiva de las personas para sobrevivir, pero no la universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, o los principios de igualdad y no discriminación.

Para argumentar lo sostenido anteriormente, el artículo se compone de los siguientes apartados: en el primero se presenta una breve retrospectiva acerca de la trayectoria del programa, que en términos reales ha tenido modificaciones pero su orientación sigue siendo muy semejante. Posteriormente se desarrollan los elementos del enfoque de derechos humanos y los principales instrumentos en materia de derechos sociales, que nos sirven de referente normativo para revisar si los estándares internacionales se encuentran en las reglas de operación. El penúltimo apartado tiene como fin mostrar los resultados de este análisis y observar la brecha existente entre lo que marca la norma y lo señalado en el programa. Por último, se reflexiona sobre los alcances que tiene un programa con las características de Prospera respecto a sus posibilidades como instrumento de política pública para el cumplimiento de derechos sociales.

De Progresa a Prospera: el mismo fondo de diferentes estrategias

Desde finales de los años ochenta e inicios de los noventa del siglo pasado, en México se fue estableciendo un modelo de política social enfocado en la atención a los pobres a través de programas que usan preferentemente transferencias condicionadas. Han transcurrido dos décadas y la estrategia ha variado muy poco, pese a la transición electoral y los resultados que se han alcanzado a partir de su implementación.[1]

Los orígenes de los programas sociales que tienen la misma línea se remiten al año 1997, cuando el presidente Ernesto Zedillo anunció

[1] Recientemente, la CEPAL presentó el informe "Panorama social de América Latina 2015", en el cual estima que hay aproximadamente 175 millones de pobres en la región. México es uno de los cuatro países en donde hubo un aumento de pobres.

la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación-Progresa.[2] Hevia menciona que:

> Este programa representó una nueva forma de política social […] Las innovaciones principales que se le reconocen son las de integrar en un solo programa las dimensiones de salud, alimentación y educación; trabajar al mismo tiempo en el alivio de la pobreza (por medio de transferencias económicas) y la creación de capital humano para una mejor inserción de las siguientes generaciones en el mercado de trabajo (por medio del cumplimiento de corresponsabilidades); y someterse a evaluaciones externas de impacto (Hevia, 2009, citando a IPC-PNUD, 2007; CEPAL, 2006; Cohen y Franco, 2006; Banco Mundial, 2004; Acuña y Repetto 2006; Oportunidades, 2007a).

El objetivo de este programa, de acuerdo con las RO era:

> […] apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar. El Programa propone llevar a cabo acciones que propicien la elevación de sus condiciones de vida a través del mejoramiento de oportunidades en educación, cobertura de salud y alimentación (*DOF*, 1999).

En el año 2000 hay un cambio político muy importante, después de 70 años del PRI comienza un periodo de alternancia partidista en el poder; llega a la Presidencia, representando al Partido Acción Nacional, Vicente Fox. A pesar de ello, Progresa continúa funcionando durante aproximadamente dos años más, aunque en 2002 se emite el decreto en el que se anuncia la creación de Oportunidades y en sustitución se crea el Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades.[3]

[2] Anteriormente, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1982-1988) se llevó a cabo el Pronasol, que en opinión de Acosta Díaz (2010) representó una estrategia para enfrentar los efectos del ajuste y la reestructuración económica iniciada con Miguel de la Madrid, y también los problemas de legitimidad política derivados de un cuestionado proceso electoral.

[3] El objetivo de Oportunidades respecto al de Progresa no varió sustantivamente, lo que se agregó fue que coadyuvaría —sin garantizar— en la articulación con otros programas que contribuyeran a mejorar las condiciones de vida de las personas que estuvieran inscritas en el programa.

A pesar de que los resultados de Oportunidades no eran alentadores y el voto favoreció a otro partido, el programa utilizado para enfrentar la pobreza continuó implementándose sin grandes modificaciones. Al respecto, el mismo autor señala:

> […] los cambios identificados, si bien son centrales al interior del Programa, en el contexto general de las políticas sociales representan sólo pequeños ajustes menores, más que modificaciones importantes en la estrategia de mitigación de la pobreza. Con estos cambios incrementales no se logró modificar las tendencias de reproducción de la pobreza que implican los programas de transferencia de renta focalizados (Hevia, 2007a), confirmando las conclusiones de Lautier (2001:96) en el sentido de que "los objetivos de la políticas sociales, especialmente las que tienen por objeto la pobreza, no es eliminar la pobreza. Tratan de contenerla, de evitar que aumente, pero al mismo tiempo la preservan regulándola" (Hevia, 2009:47).

Durante 11 años, el programa funcionó con el nombre de Oportunidades, y con el regreso del PRI el 5 de septiembre de 2014, a través de un decreto se crea la Coordinación Nacional de Prospera, la cual sustituye a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, órgano que será responsable de éste.

En la justificación por la que se crea la Coordinación Nacional de Prospera se mencionan varios elementos que dan cuenta de la manera en que se quieren diferenciar de los programas realizados anteriormente al señalar que "[…] en las últimas décadas se ha buscado combatir [la pobreza] principalmente con base en políticas de asistencia a los sectores más pobres" (*DOF*, 2014:1).

De igual manera, se menciona la necesidad de "realizar una revisión integral de las políticas de desarrollo social" (*DOF*, 2014:1). Y se recupera una autocrítica que aunque matizada por los logros en términos del impacto que ha tenido el programa, es muy importante porque dará paso a los nuevos componentes que se incorporan en Prospera.

La justificación es clara al mencionar que "[…] la experiencia ha probado que la sola ampliación de capacidades básicas en los individuos y familias en pobreza no es suficiente para reducir su condición de vulnerabilidad" (*DOF*, 2014:1). Esta crítica es fundamental puesto que sobre esta hipótesis habían funcionado tanto Progresa como Oportunidades.

Este conjunto de argumentos son el preámbulo de los cambios de Prospera, los cuales tienen como finalidad aumentar la efectividad de las acciones del programa. De acuerdo con el decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Prospera, la finalidad del Programa es que éste

> […] debe brindar opciones que fomenten la productividad de las familias para que sean capaces de generar ingresos por su propia cuenta y disminuyan su dependencia de las transferencias monetarias, además de facilitar la ampliación de sus trayectorias educativas y su ingreso al mercado laboral formal con el objeto de fomentar su independencia económica (*DOF*, 2014:2).

Se trata de un cambio fundamental, ya que se pone en el centro la necesidad de fomentar las capacidades productivas de las familias con el propósito de que sean capaces de obtener sus propios ingresos.

La justificación de este cambio se centra en una crítica sobre los resultados obtenidos con los programas anteriores, pero además se observa un intento por alinearse a los planteamientos normativos y programáticos en materia de derechos sociales, ya que también se recurre a los fundamentos en la Constitución y la Ley General de Desarrollo Social.

En este sentido, cabe resaltar que en su diseño Prospera recupera de la Constitución los artículos 3º y 4º, correspondientes a la educación, la alimentación y la protección de la salud (*DOF*, 2014). De la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) rescata que la Política Nacional de Desarrollo Social tiene entre sus objetivos

> […] propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales y el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social (*DOF*, 2014:1).

Por otra parte, el "Reglamento de la LGDS" tiene algunas particularidades, pues en él convergen tanto el énfasis en la pobreza como la perspectiva de derechos, con preminencia en lo primero; esto se observa al tratar de alinear el diagnóstico y las dependencias involucradas para que contribuyan en atender a personas pobres o en situación de marginación y vulnerabilidad.

Es así que en términos normativos empiezan a coexistir dos formas de contribuir al desarrollo social, lo cual se reproduce en lo programático, en donde se acentúan tales perspectivas. Revisando lo que retoma el "Decreto por el que se crea Prospera" (*DOF*, 2014) respecto al Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Desarrollo Social de la actual administración, se observa lo siguiente:

> El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 tiene como uno de sus objetivos incrementar la productividad del país para llevar a México a su máximo potencial; Que en la Meta 2 de dicho Plan, denominada México incluyente, se prevé garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía; Que en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 se establecen los satisfactores mínimos para tener una vida digna y para generar las condiciones y herramientas que de manera duradera construyan el bienestar de toda la población (*DOF*, 2014:3).

Es aquí en donde comienzan a combinarse los modelos de política social; por un lado se habla de derechos sociales en el Plan Nacional de Desarrollo, pero se vincula sin una intermediación con la parte de productividad. Se infiere entonces que se parte de la idea de que a partir de garantizar los derechos sociales se logrará la productividad. En el mismo tenor, el Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS) no establece derechos sino "satisfactores mínimos". En este sentido, se observa que el objetivo del cumplimiento de derechos no corresponde a alcanzar una vida digna, autonomía o libertad, sino que tiene un propósito de carácter estrictamente económico.

Lo que se puede observar es que la concordancia entre lo normativo, lo programático e incluso lo organizacional se va difuminando conforme bajan los objetivos a los diferentes instrumentos de planeación. Sintetizando, hay una alineación más adecuada en la parte normativa y de ésta con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), sin embargo, éste empieza a perder el carácter de universalidad de los derechos para concentrarse en acciones sólo para los pobres. Al establecer en el objetivo del PND "garantizar el ejercicio efectivo de los

derechos sociales para toda la población", pero el PSDS, en su objetivo 1, establece que es "fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación".

En total, el PSDS tiene seis objetivos, de los cuales tres remarcan que su atención va dirigida a los pobres, los otros tres no hacen mención al respecto, pero cuando revisamos las estrategias y las líneas de acción a través de las cuales se cumplirá el objetivo de los demás, las acciones van dirigidas nuevamente a las zonas de atención prioritaria.

En este sentido, se observa que el desarrollo social sólo va dirigido a los pobres y a la potencialización de sus capacidades a través de los mismos componentes: educación, salud y alimentación (véase el cuadro 1).

En términos generales se observa que hay coherencia entre el diseño de Prospera y el PSDS, pues este último refleja en su normatividad una tendencia por ver el desarrollo social observando que el problema público es la pobreza; esto se refleja al observar que su diagnóstico se concentra en la medición de ésta, las carencias, y sus estrategias y líneas de acción están destinadas a combatir tal problema.[4]

En ese mismo año, en diciembre, se dan a conocer las primeras reglas de operación de Prospera, en las cuales se observan las nuevas acciones que se promoverán; algunos de los ajustes corresponden a mejorar la eficiencia del programa al hacer énfasis en la coordinación interinstitucional. Pero la parte más sustantiva de los cambios es la que corresponde a la promoción de las capacidades productivas.

El enfoque de derechos humanos y las políticas sociales

Para analizar el programa en cuestión, en este apartado se exponen elementos de tipo conceptual de los que se abreva para entender la brecha existente entre el discurso de derechos humanos y su incorporación en los programas sociales.

[4] Esta perspectiva es más coincidente con lo establecido en el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social.

CUADRO 1
ALINEACIÓN DEL PROGRAMA SECTORIAL DE DESARROLLO SOCIAL, 2013-2018

Meta nacional	*Objetivo de la meta nacional*	*Estrategias del objetivo de la meta nacional*	*Objetivo del programa sectorial*
II. México incluyente	**Objetivo 2.1.** Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.	**Estrategia 2.1.1**. Asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa. **Estrategia 2.1.2.** Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva.	**Objetivo 1.** Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación.
II. México incluyente	**Objetivo 2.2.** Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.	**Estrategia 2.2.2.** Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población. **Estrategia 2.2.4.** Proteger los derechos de las personas con discapacidad y contribuir a su desarrollo integral e inclusión plena.	**Objetivo 4.** Construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas.

FUENTE: elaboración propia con base en el Programa Sectorial de Desarrollo Social, 2013-2018.

La relación entre los derechos humanos y las estrategias de desarrollo no ha tenido la escala de articulación que para algunos sería necesaria y obvia.[5] Abramovich comenta:

> Paradójicamente, pese a compartir la preocupación por muchos temas comunes, en particular, referidos a la pobreza y la exclusión y su relación con la dinámica de los procesos políticos y el funcionamiento de las instituciones democráticas, el campo de las políticas sociales y las estrategias de desarrollo y el campo de los derechos humanos han corrido en paralelo, con pocos puntos de encuentro o conexión (Abramovich, 2006:13).

Lo que ha prevalecido en las últimas décadas como parte de las políticas sociales son los programas de transferencias condicionadas (PTVC), los cuales están lejanos de constituir una política social en sí misma. Pautassi (2010) los define como programas de acciones aisladas que buscan alivios transitorios de daños que son irreparables, y propone que si se está buscando verdaderamente una solución —salida—, "se requiere de políticas estables que generen las condiciones necesarias para que las personas no transiten trayectorias que las lleven a la marginación y exclusión" (Pautassi, 2010:5).

Se continúa frente a estrategias que discrepan de una lógica de derechos; Abramovich y Pautassi (2006) advierten que el contexto en el que se desarrollan estos programas es en el marco de lo que se denomina el Consenso Post Washington. Esta nueva etapa se caracteriza por

> […] una "segunda generación" de programas, que lejos de superar esta visión propone incorporar un marco de derechos, denominado por el Banco Mundial como "marco comprensivo del desarrollo" que define a la pobreza como un fenómeno multidimensional, aunque las vías para superarla son nuevas versiones de antiguos programas de "combate" a la pobreza, en una apuesta mayor por dejar en claro la idea de derechos pero con prácticas focalizadas, aunque de mayor cobertura, pero que distan de ser propuestas de políticas universales. Al mismo tiempo prestan especial atención a estimular la formación del capital humano y del capital social, introduciendo una mayor co-

[5] Laura Pautassi los denomina vínculos difusos, indicando que las políticas públicas no necesariamente se diseñan conforme a derecho (Pautassi, 2010:3).

> rresponsabilidad en ello a la propia población destinataria (Abramovich y Pautassi, 2006:4).

Es así como se apuntala —no sin algunas reticencias— el discurso de derechos humanos, pero sin una estrategia innovadora y superadora de los enfoques en donde la corresponsabilidad del desarrollo recae en la persona, sin considerar que existen problemas de carácter estructural, que son los que minan cualquier capacidad del ser humano para poder vivir dignamente.[6]

Siguiendo con los mismos autores, se advierte:

> […] el desarrollo de un marco de derechos, en las estrategias de desarrollo, debe tener en cuenta que si el mismo se aplica sobre las bases de un modelo económico vulnerable […] consolidaría una suerte de "ficción ciudadana" en lugar de la consolidación de un marco de derechos en un modelo económico (Abramovich y Pautassi, 2006:4).

Es posible que frente a la demanda existente en escalas internacional y local respecto al cumplimiento de derechos se recurra a la simulación sobre su efectivo cumplimiento. Por ello, uno de los desafíos más importantes en esta materia reside en verificar que efectivamente se estén construyendo e implementando las acciones de política pública consistentes con esta perspectiva. En este sentido, una de las herramientas que posibilita este objetivo es el enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo, el cual es definido por Abramovich como:

> [Aquel que] considera principalmente el derecho internacional de los derechos humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo. […]. Por ello se en-

[6] Abramovich y Pautassi describen que "[E]n ocasiones, el lenguaje de los derechos ha sido considerado como excesivamente político y poco neutral en algunas de las agencias de cooperación, e incluso como un lenguaje prohibido por los mandatos de algunas instituciones financieras internacionales, lo cual no ha impedido que la agenda de estas instituciones abordaran cuestiones de pobreza o de calidad institucional directamente vinculadas con aquellos derechos" (2006:5).

> tiende que uno de los principales aportes de este enfoque es dotar a las estrategias de desarrollo de un marco conceptual explícito, del cual pueden inferirse elementos valiosos para pensar en los diversos componentes de esa estrategia: los mecanismos de responsabilidad, la igualdad y la no discriminación, la participación y el otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos. Ese marco conceptual permitiría definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados frente a los principales derechos humanos involucrados en una estrategia de desarrollo, tanto económicos y sociales y culturales, como civiles y políticos (Abramovich, 2006:20).

Giménez y Valente indican que

> […] el principal objetivo de este enfoque es coadyuvar en la elaboración de políticas que generen avances en la realización progresiva de los derechos humanos, produciendo distancia de los enfoques tradicionales fundamentados en las necesidades porque éstas, a diferencia de los derechos, sólo se satisfacen, no son universales, pueden priorizarse y no conllevan obligaciones estatales exigibles por la ciudadanía […] (Giménez y Valente, 2010:59).

Los objetivos del enfoque son amplios, por un lado tiene implicaciones para los Estados y por el otro constituye una opción para detonar ciudadanía, lo que en términos políticos es apostar por una redefinición de las formas de relación entre Estado y sociedad.

De acuerdo con Giménez y Valente

> […] el EDH en las políticas públicas plantea un importante reto para los distintos actores sociales en la medida en que requiere de al menos cuatro importantes consideraciones:
>
> *1*. Reconocimiento explícito del marco normativo, tanto nacional como internacional, de los derechos humanos;
> *2*. Modificaciones en el rol y la estructura del actual Estado social de derecho en pro de la promoción y desarrollo tanto de una ciudadanía activa como de prácticas favorables a los derechos humanos;
> *3*. Revisión de los fundamentos e instrumentos de elaboración de políticas públicas para la inclusión de los principios éticos en los que se basan los derechos humanos, y

4. Transformaciones culturales que favorezcan el reconocimiento de los derechos humanos en las instituciones y en las prácticas sociales (Giménez y Valente, 2010:65, citando a Güendel, 2003; OACDH, 2004).

Permitir que el EDH permee en las políticas públicas implica un desafío para los Estados, ya que no se trata únicamente de una forma de dinamizar o eficientar la administración del aparato gubernamental, sino que dado el contenido ético que tienen los derechos también puede derivar en detonar procesos de empoderamiento en la ciudadanía, lo que en términos generales puede contribuir a un redimensionamiento de la sociedad y el Estado.

El enfoque de derechos en Prospera

Estándares internacionales en materia de derechos sociales

Uno de los mayores desafíos en la agenda de derechos es cómo lograr que las normas y los estándares internacionales que se han construido al respecto funcionen de tal manera que éstos se concreticen en acciones que establezcan las condiciones necesarias para que las personas se desarrollen plenamente.

En términos de la pobreza existe un consenso normativo y discursivo en escala internacional y local entre diferentes actores para cerrar la brecha aún existente entre la norma y el discurso.[7] Sin embargo,

[7] Probablemente el hecho más relevante en la historia del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas se da en 1993 en Viena, cuando se logra un acuerdo internacional en relación con los programas y planes de derechos humanos. En la *Declaración y programa de acción* se identifican dos artículos en el apartado de cooperación, desarrollo y fortalecimiento de los derechos humanos. En éstos se esboza la pertinencia de los programas de política pública de derechos humanos. El primero sugiere que "cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos" (*Declaración y programa de acción*, 1993:apartado 3, 71).

En el mismo apartado se refiere que "[s]e deberá facilitar a los Estados la asistencia necesaria para la ejecución de planes de acción destinados a promover

también hay que tener en cuenta la advertencia que señalan Abramovich y Pautassi:

> Este aparente consenso muestra en rigor un profundo disenso, en tanto la definición de la pobreza, como sus causas, son fundamentales a los efectos de diseñar políticas para su superación, y si bien el consenso está puesto en pensar en derechos como vía superadora, el disenso se encuentra precisamente en las causas del fenómeno pero también en el contenido de los derechos recomendados (Abramovich y Pautassi, 2006:10).

Entre estos consensos y disensos aún hay limitaciones para incorporar la perspectiva de derechos humanos. En este sentido, para revisar si se ha incorporado en el diseño de Prospera tenemos que identificar los elementos de este enfoque, por ello de manera inicial es necesario señalar que los derechos humanos suponen obligaciones del Estado, de las cuales se deben desprender la adopción de medidas para asegurar que éstos se cumplan.

Cabe mencionar que en relación con los avances en materia de derechos en México se ha avanzado en términos normativos. La Constitución se adecuó a las exigencias internacionales a través de la modificación del artículo 1º en 2011. El texto constitucional dice:

> […] Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley […] (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1).[8]

En lo que se refiere a las políticas públicas fue relevante establecer en este artículo que todas las autoridades en el ámbito de sus compe-

---

y proteger los derechos humanos. (*Declaración y programa de acción*, 1993:apartado 3, 69).

[8] El texto constitucional establece además el principio persona, el cual implica que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, a fin de brindar en todo momento a las personas la protección más amplia.

tencias están obligados al cumplimiento de derechos. En este sentido, los entes de la administración pública de cualquier nivel de gobierno están obligados a que en el diseño, implementación y evaluación de políticas estén presentes los derechos humanos. Para lograr esto, los gobiernos tienen un vasto conjunto de instrumentos del derecho internacional que ofrecen elementos para diseñar sus acciones con base en los planteamientos de los derechos humanos.

Respecto a los estándares internacionales en los que podemos encontrar el contenido de los derechos sociales, están el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y la observación general 3, "La índole de las obligaciones de los Estados Partes" por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El instrumento es relevante dado que describe la índole de las obligaciones jurídicas contraídas por los Estados partes del Pacto. Algunas que habría que señalar por su relevancia en el tema son:

1. Los Estados se "comprometen a garantizar" que los derechos pertinentes se ejercerán "sin discriminación [...]".
2. Los Estados están obligados a adoptar medidas deliberadas, concretas y fundamentalmente que aseguren la progresiva efectividad. Aunque se advierte que éstos pueden lograrse de manera paulatina deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve. Esto último apela a otra obligación contenida en este instrumento y se refiere a la "[d]e proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo" (CESCR, 1990, observación general 3, artículo 9).

Asimismo, se recalca en diversas partes de la observación que se emplearán todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, lo que conlleva a que los Estados no se limiten a la formulación de normas. En este sentido, la observación es contundente al establecer "[l]a adopción de medidas legislativas […] no agota por sí misma las obligaciones de los Estados Partes" (observación general 3, artículo 4). Por ello agrega otros medios como los de carácter administrativo, financiero, educacional y social (observación general 3, artículo 7).

De igual manera, se establece que los Estados tienen la obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales

del derecho. Respecto a esta obligación, puede atribuir su falta de cumplimiento a una carencia de recursos disponibles, pero para ello debe demostrar que se ha esforzado en utilizar todos los recursos que están a su disposición. Aun suponiendo que no se pueda cumplir con lo mínimo por limitaciones de recursos, las exigencias de vigilar la medida de la realización y de elaborar estrategias y programas para su promoción, son obligaciones que no se pueden suprimir (observación general 3, artículo 7).

También está la observación general 20, "La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales". Asimismo, podemos encontrar las observaciones generales 12, 13 y 14 correspondientes, en ese orden, al derecho de alimentación, educación y salud, las cuales contienen obligaciones y atributos o contenidos mínimos esenciales de cada derecho.[9] Cada una de estas observaciones se convierte en un referente de localización de los estándares mínimos que dan cuenta del tipo de acciones que se deben realizar para garantizar el cumplimiento de derechos.

Análisis del diseño de Prospera desde los estándares internacionales

En este apartado se retomarán cuatro aspectos del diseño que están en el programa y que arrojan evidencia sobre si el enfoque de derechos humanos está presente: objetivos, sujeto de derechos, lenguaje y estrategias. Pero antes de comenzar con el análisis, vale la pena advertir lo siguiente: los antecesores de Prospera no consideraban como parte de sus objetivos el cumplimiento de derechos, por ello es que es tan relevante revisar este nuevo cambio a la luz de los estándares de derechos, pues cuando en éste se asume el cumplimiento de derechos se está frente a un conjunto de obligaciones que el Estado debe cumplir.

[9] Hay otras observaciones generales que delinean los estándares internacionales en materia de otros derechos sociales, pero dado el diseño actual de Prospera en el que únicamente se retoman salud, educación y alimentación, sólo se mencionan estas tres.

Los objetivos

Como ya se mencionó, un cambio significativo en Prospera respecto a los programas que sustituyó es el objetivo, pues anteriormente el fin era potenciar capacidades y oportunidades/alternativas de los miembros de las familias para alcanzar mejores niveles de bienestar. En Prospera el objetivo de hoy:

> Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar (*DOF*, 2015:3).

El objetivo cambia de capacidades a cumplimiento de derechos, aunque sigue prevaleciendo el lenguaje de capacidades en tanto medio y fin, así, tenemos que los derechos son vistos como medios para potenciar capacidades (véase el cuadro 2).

Si bien hay un uso de lenguaje de derechos, no se considera que el fin último de éstos es la dignidad humana.

Por otra parte, se continúa con la tríada educación, salud y alimentación para los pobres, sin considerar que los derechos —entre otras características— son universales, indivisibles e interdependientes,[10] esto implicaría:

i) De la universalidad. Que los derechos humanos son de todos y todas y que la estrategia de desarrollo social, si bien puede recurrir, como lo menciona la observación general núm. 3, a la realización de programas de bajo costo para atender grupos prioritarios, entre ellos los pobres, también debe asegurar que todos tengamos garantizados nuestros derechos. De ahí la relevancia de contar con una estrategia que considere de qué manera se asegurará el disfrute de éstos.

[10] Vázquez y Serrano (2015). Se refieren a la interdependencia como la medida en la que un derecho o un grupo de derechos dependen para su existencia de la realización de otros. En relación con la indivisibilidad, niega cualquier separación, jerarquización o categorización entre los derechos humanos.

CUADRO 2
OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO SOCIAL

Progresa	*Oportunidades*	*Prospera*
Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar. El programa propone llevar a cabo acciones que propicien la elevación de sus condiciones de vida a través del mejoramiento de oportunidades en educación, cobertura de salud y alimentación (Reglas de Operación, 1999).	**Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar,** a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, *además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida* (Reglas de Operación, 2007).	Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar (Reglas de Operación, 2015).

FUENTE: elaboración propia con base en las "Reglas de Operación de los programas" (*DOF*, 1999, 2007, 2015).

ii) De la indivisibilidad e interdependencia. Que además de los tres derechos retomados por el programa tendrían que considerarse, al menos, los que la LGDS establece en su artículo 6 y que se excluyen del diseño de éste, como la vivienda, el disfru-

te de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación.

Lo anterior no significa que Prospera tenga que diseñar acciones para cada uno de estos derechos, pero sí debería quedar claro cuál es la estrategia que seguirá el gobierno federal para garantizarlos y, en caso de definir que los pobres son un grupo considerado como prioritario, establecer las medidas que se tomarán para asegurar que las personas pobres y no pobres gozarán de los derechos que no han sido considerados por el programa.[11]

El lenguaje

Un punto fundamental en las nuevas reglas de operación es el cambio en el objetivo general, ya que éste incorpora los derechos pero en coexistencia con paradigmas cercanos al capital humano en donde lo que prevalece son las capacidades. Éste es un cambio muy importante en el diseño, ya que en los dos programas que le antecedieron, Progresa y Oportunidades, se acentuaba una lógica asistencialista basada en la idea de que el gobierno provee "apoyos" para potenciar las capacidades (véase el cuadro 2).[12]

Sin embargo, es el único punto en donde se interpela a los derechos, lo que se observa en general es que el diseño carece de un lenguaje de derechos, existe una tendencia a considerar a las personas como "beneficiarios" y receptores de "apoyo". En ninguna parte del diseño se considera a las personas como titulares o sujetos de derecho.

Este lenguaje asistencialista es consistente con la falta de mecanismos para empoderar al sujeto; hay una ausencia de lenguaje de este tipo que destaque que cada una de las acciones corresponde a un derecho y no a un "apoyo" del gobierno.

[11] En términos programáticos esto debería quedar establecido en el Programa Sectorial de Desarrollo Social, pero como ya se mencionó éste se enfoca en la atención exclusiva de los pobres, lo cual indica una omisión de parte del Estado mexicano para establecer una estrategia que mencione la forma en que garantizará el cumplimiento de los derechos sociales de todos y todas.

[12] Véanse las reglas de operación del Prospera para verificar que al conjunto de acciones que están destinadas a las personas se les denominan "apoyos".

La lógica de las capacidades encubre en lo profundo una percepción sobre que existen personas con características cualitativamente inferiores a las demás y de ahí que sea necesario "potenciar las capacidades". Este lenguaje representa una omisión por parte del Estado para reconocer que dadas las bajas capacidades del Estado se despliegan medidas transitorias que no desarticulan las condiciones estructurales en términos económicos, sociales y culturales que van influyendo y en ocasiones determinando los proyectos de vida individuales y colectivos de las personas.

Por último, cabe destacar que los cambios incorporados en las RO relativas a los derechos son insuficientes e inclusive actos de retórica, si esto no va acompañado de acciones consistentes con la perspectiva de derechos humanos, hasta ahora no existen mecanismos, ni acciones de tipo administrativo claras y mucho menos judiciales para el reclamo de estos derechos.

Los sujetos de derechos: (des)empoderamiento

Uno de los principales elementos del enfoque de derechos humanos es el empoderamiento y el principio de igualdad y no discriminación. El principio supone para los Estados "[la adopción] de medidas concretas, deliberadas y específicas para asegurar la erradicación de cualquier tipo de discriminación en el ejercicio de los derechos recogidos en el Pacto" (observación general 20). Uno de los motivos que recupera el instrumento mencionado por los que se discrimina es la condición económica, entre muchos otros.

En este sentido, en el diseño de Prospera podemos observar varios puntos que no serían coincidentes con este principio. Primero, se identifica un grupo considerado vulnerable como los pobres para ser objeto de la acción pública, sin embargo, en el programa se observan criterios que demuestran contradicciones internas porque incluso dentro de los pobres se focaliza siguiendo una lógica productiva; al respecto, las RO mencionan que se dará prioridad para su atención a las siguientes: *1*) hogares con integrantes menores a 22 años y *2*) hogares con mujeres en edad reproductiva.

Esta decisión no parte de un principio de igualdad y no discriminación, sino que se deriva de un planteamiento práctico: serán los niños y los jóvenes quienes se encargarán de romper el ciclo de la

pobreza, dando por hecho que esta población podrá insertarse en el mundo productivo. Nuevamente se va en contra de la universalidad y la inherencia e inalienabilidad de los derechos. Una confirmación de esto es que las mujeres son las responsables de la recepción de las transferencias y el cumplimiento de corresponsabilidades, sin embargo, no hay medidas o acciones concretas para asegurar el disfrute de sus derechos.[13] Tampoco hay acciones concretas para los hombres adultos.

Siguiendo con la lógica mencionada, se entiende la importancia que cobran jóvenes y niños porque es la población sobre la que se observa el mayor despliegue de acciones. En el caso de los jóvenes, aunque hay restricciones de edades también se observan medidas para incrementar su acceso y permanencia en la escuela a través de becas e incentivos para que concluyan la educación media superior antes de cumplir 22 años de edad y a través del reconocimiento de saberes adquiridos para las y los jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que obtengan su certificación de la educación secundaria. Recientemente se incluyó que la Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior dará prioridad a los jóvenes que estén en Prospera para recibir la beca.

[13] Las discusiones sobre el tema suelen ser disimiles "[p]or una parte, se ha rescatado que esto permite un mayor empoderamiento de las mujeres en las decisiones del hogar, por ser ellas quienes manejan los ingresos transferidos, al tiempo que les otorgaría una mayor visibilidad y participación en la comunidad por su asistencia a cursos y talleres en el marco de los programas (León, 2008; Molyneux, 2007). Por otra parte, se ha destacado que este empoderamiento termina siendo débil si no va acompañado de acciones ulteriores en ámbitos como el desarrollo de capacidades, la autonomía, la igualdad, la influencia y el aumento de las posibilidades de decisión (Molyneux, 2009). Esto se fundamenta en el hecho de que las mujeres se incorporan a estos programas para aumentar el capital humano de sus hijos y no el propio (Molyneux, 2007) (Cecchini y Madariaga, 2011:17). En el caso mexicano, la última evaluación de impacto realizada al programa se hizo en 2006 y los resultados coincidían con la primera perspectiva, pero ya han pasado diez años de esto y aún no se conocen los efectos que tienen las corresponsabilidades en la realización de los derechos de las mujeres. "Asimismo, se ha cuestionado que los diferentes requerimientos de los programas terminan recargando y reforzando las actividades de cuidado que tradicionalmente han limitado la inserción de la mujer en el mercado del trabajo" (CEPAL, 2006; Pautassi y Zibecchi, 2010; Cecchini y Madariaga, 2011:17).

Por último, se agregó un componente destinado a atender a jóvenes de hasta 22 años 11 meses, con necesidades educativas especiales inscritas(os) en escuelas de educación especial, incluyendo la formación laboral que ofrecen los Centros de Atención Múltiple (CAM Laboral).

En términos de alimentación y salud se privilegia la atención a los niños y niñas, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

Si se observa un adelanto es en la generación de acciones para adultos mayores. En este caso se hace entrega de un apoyo monetario mensual a las personas mayores, integrantes de las familias beneficiarias, con edad de 70 años bajo el esquema de corresponsabilidades.[14]

Por otra parte, la obligación de las corresponsabilidades pone en cuestionamiento el supuesto de los derechos en el programa, ya que las personas son obligadas a asistir a reuniones informativas, consultar al médico y acudir a la escuela para mantener el subsidio.[15]

Es interesante observar que las corresponsabilidades tienen como fin asegurar que las personas asistan a la escuela y realicen visitas al médico, lo cual en términos estrictos puede contribuir a un mejoramiento de sus condiciones de vida, pero la realidad demuestra que las personas no viven estas acciones como derechos sino como obligaciones. En este sentido, las corresponsabilidades se vuelven más un acto de control que una acción que fomente el empoderamiento de los y las usuarias del programa. Al final la asistencia no atraviesa por una decisión voluntaria sino por una imposición.

Nuevamente se insiste en que mientras no se acompañe de mecanismos para la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos, no se puede considerar un programa tendiente al cumplimiento de derechos. En este tenor, los mecanismos para la exigibilidad se reducen a la exposición de quejas y denuncias ante los órganos de control interno, las instancias involucradas y la coordinación de Prospera a través de medios escritos, telefónicos y electrónicos. Sin embargo, llama la

[14] Este apoyo está condicionado en tanto que las y los beneficiarios no sean atendidos por el Programa de Pensión para Adultos Mayores de la Sedesol.

[15] Las RO definen las acciones de corresponsabilidad como las acciones relativas a las responsabilidades obligatorias de las familias beneficiarias de asistir a los servicios de salud y educación para recibir los apoyos del programa.

atención que no se describe el procedimiento, el tiempo y los tipos de resolutivos que seguirá la queja.

Un avance que puede observarse en las reglas actuales del programa es el derecho de audiencia para manifestar por parte de la titular lo que a su interés convenga, antes de que se resuelva la suspensión de apoyos como consecuencia de actos u omisiones en que incurra. Aunque se limita a un acto de defensa para no perder el apoyo, se observa que puede ser un mecanismo para mantener su permanencia en el programa.

Otro interesante mecanismo son los Comités de Promoción Comunitaria (CPC) y Vocales Unitarias, ya que son instancias de organización integradas por los o las titulares beneficiarias de Prospera, Programa de Inclusión Social, elegidas(os) democráticamente entre las o los titulares de una localidad o colonia. Su objetivo es establecer un vínculo entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación e instituciones relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, así como de la Coordinación Nacional, a efecto de canalizar sus peticiones y sugerencias, fortalecer las acciones de cada uno de los componentes que opera el programa, fomentar y motivar la participación comunitaria y transparencia del programa, así como promover la contraloría social preservando en todo momento la libertad de interlocución directa de las familias beneficiarias con las instancias operativas y normativas.

Las estrategias

La estrategia ha cambiado en términos discursivos, pero con pocas variaciones al interior; las modificaciones redundan en que se adicionaron "apoyos", se establecieron mayores acciones que requieren la coordinación interinstitucional a través del componente de vinculación, y el cambio más sustantivo corresponde al fomento de las capacidades productivas a través de la inclusión financiera, laboral y productiva. Respecto a este último punto, en las RO se establece que las estrategias consistirán en lo siguiente:

> *Inclusión productiva*. El programa establecerá los modelos y esquemas de articulación que faciliten el acceso de los beneficiarios del

> Programa atendidos por Prospera, a la oferta institucional de programas de fomento productivo y generación de ingreso.
>
> De forma complementaria, el programa podrá asignar recursos a los beneficiarios que participen en proyectos de fomento productivo y generación de ingreso para la contratación de la asistencia técnica necesaria para el desarrollo de dichos proyectos o en su caso, podrá realizar la contratación de los servicios de asistencia técnica en apoyo a los beneficiarios, conforme a los criterios y/o lineamientos que en su momento el Comité Técnico de la Coordinación Nacional autorice.
>
> *Inclusión laboral*. Mediante acuerdos de coordinación interinstitucional, el programa fomentará el acceso de sus beneficiarios a las acciones o programas de capacitación y empleo que les permitan insertarse favorablemente en el mercado laboral formal.
>
> *Inclusión financiera*. El programa facilita el acceso a los beneficiarios del programa, en condiciones preferenciales, a servicios financieros, de educación financiera, ahorro, seguro de vida y créditos (*DOF*, 2016).

Se infiere que la Coordinación Nacional de Prospera está en un proceso de prueba piloto e impulso de estas medidas, porque no se encuentran descritas en las RO las acciones y el presupuesto destinados a cumplir con cada uno de los tipos de inclusión. Por ahora sus acciones residen en un acercamiento en mejores condiciones entre las personas y las instituciones que realizan programas destinados a estos aspectos.

Si bien las acciones anteriormente descritas implicarán un ajuste en términos de las actividades de intermediación que tendrán que hacer los implementadores del programa, el aspecto que genera mayores interrogantes dadas las implicaciones que tiene en términos de asegurar que las personas se inserten adecuadamente al mundo productivo es el de la inclusión productiva, ya que hasta ahora en lo enunciado en estas últimas reglas de operación se pretende destinar recursos para la generación e implementación de iniciativas productivas. Asimismo, valdría la pena saber en qué se diferenciarán estas acciones con respecto a las que realizan instancias como la Secretaría de Economía a través de Instituto Nacional del Emprendedor y la Sedesol según el Programa de Fomento a la Economía Social.

Estamos ante un cambio, pero la determinación de las acciones aún no es clara y tampoco se observa algún atisbo que indique una

mejora de las condiciones para acceder a un empleo y mucho menos para garantizar el derecho al trabajo.

Respecto al conjunto de medidas que establece la observación general 3, se describirá de forma puntual en dónde se observan acciones que pueden considerarse como parte de las capacidades instaladas que pueden constituirse como oportunidades para el programa, así como sus limitaciones, las cuales también servirán como marco para las consideraciones generales.

a) Los Estados se "comprometen a garantizar" que los derechos pertinentes se ejercerán "sin discriminación".
En el diseño se observa una tendencia por la elección de grupos a partir de criterios económicos pero no de derechos humanos. De ahí que las acciones para fomentar el desarrollo se centran en jóvenes y niños y niñas pero a costa del desarrollo de mujeres que son las que tienen que asumir en su totalidad las corresponsabilidades que se generan para conservar los subsidios. La única excepción es la que corresponde a los adultos mayores quiénes reciben una trasferencia no sin atravesar por la corresponsabilidad. Asimismo, no se establece cómo es que otras personas que no atraviesan por la pobreza pero sí por otros factores de exclusión van a lograr el acceso afectivo a los derechos sociales.

b) Adopción de medidas legislativas.[16] La LGDS es un instrumento que puede constituirse como una herramienta que promueva y garantice los derechos. En esta ley se establecen los derechos sociales y algunos mecanismos para su garantía. Aunque sería necesaria su armonización a la luz de la última reforma constitucional en materia de derechos humanos.

c) Ofrecer recursos judiciales en lo que respecta a derechos que, de acuerdo con el sistema jurídico nacional, puedan considerarse justiciables. En el diseño del programa no se observa ningún mecanismo de este tipo. Lo más cercano a ello corresponde a mecanismos de exigibilidad centrados en acciones para la in-

[16] Aunque este aspecto no corresponde propiamente al diseño del programa, vale la pena destacarlo debido a las inconsistencias que se observan entre el marco normativo y el discurso y el diseño programático.

terposición de quejas y denuncias, y un mecanismo llamado derecho de audiencia que tiene como propósito ser un espacio para que el beneficiario pueda defenderse frente a su posible retiro del programa.

d) Adopción de medidas de carácter administrativo, financiero, educacional y social. La existencia del programa puede considerarse una medida de tipo administrativo en la que además está destinado un importante monto de recursos financieros. Sin embargo, se observa que el andamiaje programático del que se deriva no es consistente en su totalidad con una perspectiva de derechos humanos.

e) La principal obligación del resultado que se refleja en el párrafo 1 del artículo 2 es la de adoptar medidas "para lograr progresivamente […] la plena efectividad de los derechos reconocidos [en el Pacto]".[17] Éste impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Es uno de los puntos álgidos del programa, ya que no se encuentran metas concretas medibles y verificables en el tiempo que permitan revisar el cumplimiento de derechos, tampoco se observan las estrategias y acciones con las que se logrará la articulación para garantizar el disfrute pleno de derechos, ya que Prospera concentra sus esfuerzos en materia de acceso pero no expone medidas para avanzar en términos de los contenidos mínimos del derecho, como calidad, aceptabilidad, adaptabilidad y accesibilidad en un sentido amplio.

Por otra parte, los resultados enunciados inicialmente en términos de efectividad de la política social indican una regresión frente a la que no se han adoptado medidas que respondan a tal situación.

a) Corresponde a cada Estado parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. No se exponen los niveles esenciales que se buscarán obtener.

[17] Respecto a la progresividad supone gradualidad y progreso; en el primero supone efectividad y para ello es necesario establecer medidas de corto, mediano y largo plazo, en el segundo implica que siempre debe mejorarse la situación de los derechos.

b) Las obligaciones de vigilar la medida de la realización, o más especialmente de la no realización, de los derechos económicos, sociales y culturales, y de elaborar estrategias y programas para su promoción.[18] El órgano facultado para hacer la medición sobre la política de desarrollo social es el Coneval; la existencia de esta institución se observa como un avance, pero también hay limitaciones que guarda este órgano al determinarse que establecerá los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza. En este sentido, se tienen muy pocas líneas basales e indicadores que nos permitan observar cuál es la situación que guardan los derechos.[19] Hasta ahora la medición se basa fundamentalmente en acceso de servicios pero no se miden los derechos sociales.
c) Adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente la económica y la técnica. Se observa una aspiración a lograr acuerdos a través de la cooperación internacional, pero no hay ninguna acción concreta al respecto.

A manera de cierre de este apartado, cabe subrayar que en general se observan algunas omisiones en el diseño del programa y otras decisiones y acciones contrarias a las características de los derechos humanos y a los estándares internacionales.

Conclusiones

A pesar de los avances en el nivel normativo en materia de derechos sociales, esto no se traduce en acciones de políticas públicas consis-

[18] El informe de la Auditoría Superior de la Federación en 2014 afirmó que "Las deficiencias en la implementación, focalización y coordinación de acciones en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre no permitieron verificar en qué proporción se garantizó el acceso a la alimentación y a los demás derechos sociales de los siete millones de personas en pobreza extrema alimentaria, lo cual no garantizó que se contribuyó en la erradicación de la prevalencia del número de personas en esa condición" (2014:170).

[19] Aunque el Coneval avanza en términos de sus métodos de evaluación, el órgano sigue respondiendo a la definición inicial del problema público en

tentes con las obligaciones que tiene el Estado mexicano para hacer efectivo su cumplimiento. Pese a que los resultados en materia de pobreza apuntan a un proceso de regresividad de los derechos en donde las estrategias implementadas para enfrentar tal problema no han sido efectivas, éstas se mantienen sin cambios sustantivos: se adicionan más subsidios, pero sin una estrategia clara y precisa que establezca las obligaciones estatales que tiene el Estado mexicano.

Sigue prevaleciendo un diseño institucional: normativo, programático y con problemas para alinearse al cumplimiento de derechos. Y en la medida en que va bajando el nivel programático hasta llegar al diseño de los programas sectoriales y específicos, como es el caso de Prospera, se ve pulverizado cualquier intento de alineación. Y lo que se observa de manera nítida es que desde las conceptualizaciones de los problemas públicos hay una tendencia a plantearlo desde la pobreza como ausencia de capacidades y no como obstáculos o violaciones de derechos humanos, lo cual después se traduce en el tipo de acciones y estrategias por implementar.

Además se observa una lógica de la simulación; la incorporación del lenguaje de derechos en lugar de constituirse como un elemento esperanzador se vuelve un indicador de preocupación, ya que mientras éste no vaya acompañado de estrategias para desarticular las prácticas asistenciales y se empodere a la ciudadanía, se convierte en una herramienta de legitimación de la acción estatal que continuará vaciando el contenido de los derechos humanos.

El diseño de Prospera, más allá de un cambio en su objetivo y de medidas aisladas para el cumplimiento de derechos, no puede ser considerado una acción que incorpora la perspectiva. Detrás de éste prevalece la hipótesis que los programas antecesores de Prospera sostenían: que las personas al estar mejor alimentadas, más saludables y más educadas tendrán mejores condiciones para insertarse a la vida laboral y con ello romperían el ciclo de la pobreza. Ya de inicio se observa que esta hipótesis refleja un sesgo fundamental en materia de la universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos, puesto que en las estrategias sólo se considera a los pobres —e in-

---

materia de política social centrado en la pobreza y no en el incumplimiento de derechos.

cluso dentro de éstos hay focalización— y la satisfacción de necesidades, ya que no se cumple ni con todos los derechos sociales, ni con los contenidos mínimos de cada uno de ellos.

Por otra parte, se observa que las corresponsabilidades, en lugar de constituirse como un mecanismo para la participación y el empoderamiento de la ciudadanía, se vuelven mecanismos de control que aunados a un lenguaje asistencial convierten a los sujetos de derechos en beneficiarios pasivos de la política social. Esto se refuerza con la presencia de mecanismos de exigibilidad débiles, como la interposición de quejas sin medidas que destaquen los tiempos y los resolutivos que puedan derivar de esto y la nula existencia de mecanismos de justiciabilidad.

Mencionadas las limitaciones, destacaremos algunos alcances que se observan en general en la política social. Se observa un avance en la institucionalidad de la política social a través de un desarrollo normativo, organizacional y programático para la implementación y evaluación de los programas, pero con déficits para incorporar las pasadas y las nuevas exigencias en materia de derechos humanos establecidas en el marco constitucional y normativo del país.

Vale la pena destacar que a causa de esta aproximación surgen preguntas como: ¿se puede incorporar la perspectiva de derechos humanos en el diseño de un programa que desde su origen está formulado a partir de un modelo fundamentado en capacidades? ¿Es posible hacer esta reformulación o es necesario repensar los programas y crear formas más innovadoras que den respuestas más efectivas al problema de la pobreza? ¿Es posible que con programas sociales que incorporen la perspectiva se pueda impactar efectivamente en la pobreza pero además en problemas de carácter estructural? O bien, ¿debemos recuperar e impulsar la idea de que es necesario hacer ajustes en los modelos, de tal manera que el conjunto de políticas coadyuven al cumplimiento de derechos? ¿Es posible dejar de pensar en una lógica económica y pasar a una de derechos en la que las personas *per se* puedan acceder y disfrutar plenamente de sus derechos?

Todas éstas son preguntas que ameritan no sólo un trabajo académico más intenso, sino la generación de un debate público en México, en donde la ausencia de garantía a los derechos sociales repercute de manera directa en un incremento cada vez más acentuado de la

pobreza y las desigualdades, y en donde las políticas públicas no responden a los desafíos de nuevas realidades.

Bibliografía

Abramovich, Víctor (2006), "Los estándares interamericanos de Derechos Humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales", en *Anuario de Derechos Humanos 2006*, Santiago de Chile, Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, pp. 46-96.

Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (2006), "Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos", en Jornadas Justicia y Derechos Humanos: políticas públicas para la construcción de ciudadanía, en el marco del seminario taller: Los derechos humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad, organizado por UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos y Universidad Nacional Tres de Febrero; Buenos Aires, 12 y 13 diciembre de 2006, disponible en, <http://daniellargo.com/wpcontent/uploads/2014/07/Abramovich_Pautassi_Dilemas_Actuales_El_aporte_enfoque_derechos.pdf>, consultado el 28 de marzo de 2016.

Acosta Díaz, Félix (2010), "De Pronasol a Oportunidades: política social y persistencia de la pobreza en México", en *Baratania. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 11, Toledo, Asociación Castellano Manchega de Sociología, pp. 230-250.

Auditoría Superior de la Federación (2014), "Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2014", disponible en <http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Fichas/Ficha_DS_a.pdf>, consultado el 22 de noviembre de 2016.

Cecchini, Simone y Aldo Madariaga (coords.) (2011), *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Cuaderno de la CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3), Montevideo/Santiago

de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016), *Panorama social de América Latina, 2015*, disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/S1600227_es.pdf?sequence=1>, consultado el 28 de marzo de 2016.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2015), "Observaciones preliminares de la visita *in loco* de la CIDH a México. Anexo al comunicado de prensa", disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/112A.asp>, consultado el 28 de marzo de 2016.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1990), "Observación general núm. 3. La índole de las obligaciones de los Estados partes" (art. 2, párr. 2 del Pacto), Ginebra, ONU.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009), "Observación general núm. 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales" (art. 2, párr. 2 del Pacto), Ginebra, ONU.

Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2016), "Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas de México, 2014", disponible en <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx>, consultado el 28 de marzo de 2016.

Diario Oficial de la Federación (*DOF*) (1999), "Reglas de Operación de Progresa", disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2052246&fecha=31/12/1969>.

Diario Oficial de la Federación (*DOF*) (2004), "Ley General de Desarrollo Social", disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=676752&fecha=20/01/2004>, consultado el 28 de marzo de 2016.

Diario Oficial de la Federación (*DOF*) (2007), "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades", 28 de febrero, México, pp. 1-75.

Diario Oficial de la Federación (*DOF*) (2008), "Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social", disponible en <http://www.

diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGDS.pdf>, consultado el 28 de marzo de 2016.

Diario Oficial de la Federación (*DOF*) (2013), "Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018", disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326581&fecha=13/12/2013>.

Diario Oficial de la Federación (*DOF*) (2014), "Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Prospera", 5 de septiembre, México, pp. 1-5. disponible en <https://www.prospera.gob.mx/swb/work/Web2015/documentos/01_Decreto_de_Creacion_Prospera.pdf>, consultado el 28 de marzo de 2016.

Diario Oficial de la Federación (*DOF*) (2014), "Reglas de Operación de Oportunidades", disponible en <https://www.prospera.gob.mx/swb/work/Web2015/documentos/Oportunidades_2014.pdf>, consultado el 28 de marzo de 2016.

Diario Oficial de la Federación (*DOF*) (2015), "Reglas de Operación de Prospera", disponible en <https://www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Reglas_de_Operacion>, consultado el 28 de marzo de 2016.

Giménez, Claudia y Xavier Valente (2010), "El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes", en *Cuadernos del CENDES*, vol. 27, núm. 74, mayo-agosto, Caracas, Universidad Central de Venezuela, pp. 51-80.

Gobierno de la República (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, disponible en <www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/Marcojuridico/PND_2013-2018.pdf>, consultado el 28 de marzo de 2016.

Hevia, Felipe (2009), "De Progresa a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox", en *Sociológica*, año 24, núm. 70, mayo-agosto, pp. 43-81.

León, Arturo (2008), "Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina: dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del milenio", documentos de proyecto (LC/R.2147), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Molyneux, Maxine (2007), "Two Cheers for Conditional Cash Transfers", en *IDS Bulletin*, vol. 38, núm. 3, mayo, Brighton, Institute of Development Studies (IDS)/University of Sussex, pp. 69-75.

Molyneux, Maxine (2009), "Conditional Cash Transfers: A Pathway to Women's Empowerment?", en *Pathways Brief*, núm. 5, Institute of Development Studies (IDS)/University of Sussex, pp. 1-4.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1993), "Declaración y programa de acción de Viena"·, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf>, consultado el 28 de marzo de 2016.

Pautassi, Laura (2010), "El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales Una breve revisión", en Taller de expertos Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones, disponible en <http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/7/37567/LauraPautassi_Derechos_polsoc.pdf>, consultado en julio de 2013.

Pautassi, Laura y Carla Zibecchi (2010), "La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias", en *CEPAL*, núm. 159, Serie Políticas sociales (LC/L.3198-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Naciones Unidas.

Vázquez, Daniel y Sandra Serrano (2015), "Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción", Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal-Suprema Corte de Justicia de la Nación y Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos-México, disponible en <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/5-Principios-obligaciones.pdf>, consultado el 28 de marzo de 2016.

BLANCA

Tercera parte

Actores y derechos

BLANCA

Políticas públicas y el derecho a la educación de la población indígena. Un análisis desde el nuevo institucionalismo

Miguel Ángel Vértiz Galván*

Introducción

Las políticas educativas en México se caracterizan por una larga tradición basada en enfoques asistenciales, especialmente en las acciones dirigidas a personas pertenecientes a grupos vulnerables o discriminados. El reconocimiento del derecho a la educación ha originado importantes acciones de políticas públicas a lo largo del último siglo, cuyo contenido ha sido predominantemente el de la subsidiariedad del Estado sin un reconocimiento a la dignidad y la autodeterminación del sujeto. El desafío para la política educativa actual radica en transitar del reconocimiento del derecho a las políticas que permitan a los sujetos ejercer su potestad sobre éste.

Las políticas educativas de corte asistencial reproducen sistemáticamente las condiciones de discriminación al profundizar la desigualdad social que reproduce la brecha entre la educación que reciben los más pobres y los más favorecidos. Por otra parte, cuando una persona no concluye los ciclos básicos de educación, o los concluye de forma deficiente, también se le impide del disfrute de otros derechos culturales, sociales y fundamentales. Hoy en día existen tasas preocupantes de abandono escolar y analfabetismo, las cuales se concentraron

* Universidad Pedagógica Nacional, cuerpo académico "Políticas Públicas y Educación".

en las zonas más marginadas del país (INEE, 2014); las escuelas ubicadas en comunidades indígenas tienen menos clases al año que el resto, y generalmente son escuelas multigrado con importantes carencias de infraestructura.

La transición hacia una política educativa con enfoque de derechos humanos supone que: *a*) el reconocimiento del derecho a la educación debe acompañarse del derecho de los sujetos a demandar las acciones y conductas vinculadas al mismo, en vez de partir de la existencia de personas con necesidades de ser asistidas (Abramovich, 2006), y *b*) en los procesos de las políticas educativas se incorpore a la sociedad, en particular a la población más discriminada, en la definición de problemas, el monitoreo y la evaluación de sus políticas (Güendel, 2002), garantizando así no sólo el acceso al derecho, sino también su exigibilidad con costos económicos, políticos y organizacionales mínimos y en condiciones de equidad.

Para ilustrar las contradicciones que representan mantener las políticas educativas de corte asistencial en un contexto donde el discurso oficial ha incorporado el lenguaje de los derechos humanos, se presentará el análisis del derecho a la educación de la población indígena en la Ciudad de México, donde la exigibilidad, cumplimiento y restablecimiento del derecho a la educación implica importantes retos para las políticas públicas. Como se verá, no sólo supone la formación de docentes bilingües o hablantes de lenguas indígenas, el diseño de contenidos curriculares culturalmente idóneos y el mantenimiento de infraestructura y tecnologías educativas, también debe agregarse la adaptación del sistema educativo a las dinámicas migratorias características de estos grupos, además de la necesidad de incorporar a la población indígena en el reconocimiento de sus necesidades y soluciones específicas, monitoreo y análisis de resultados, principalmente, porque a diferencia del medio rural, en la Ciudad de México se encuentran dispersos entre grupos sociales más amplios y acceden a los servicios educativos en los mismos planteles que el resto de la población.

El desigual acceso a la educación para la población indígena en general como consecuencia directa del enfoque asistencial de la política educativa, particularmente exacerbada fuera de sus comunidades originales, propicia la reproducción de un conjunto de factores que generan exclusión, tales como discriminación, falta de documen-

tación por parte de los usuarios, como actas de nacimiento, situación económica precaria y falta de personal docente calificado en educación intercultural o indígena.

En la Ciudad de México existe una población de más de 439 mil habitantes indígenas y pueblos originarios concentrados en dos grupos: *1*) los migrantes, principalmente ubicados en las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero, y *2*) los nativos, ubicados en Xochimilco, Tláhuac y Magdalena Contreras. Estos habitantes, si bien tienen un derecho reconocido a recibir educación, tanto en la normatividad federal como local, sufren la ausencia de un enfoque de derechos en las políticas educativas que ha tenido como consecuencia que las condiciones de los establecimientos educativos de esta ciudad no cumplan con las características adecuadas, y la exigibilidad por parte de la población afectada se ve limitada por los propios efectos negativos de no verse restablecido este derecho. El analfabetismo, la ausencia de traductores en las instancias administrativas y la inflexible sofisticación administrativa que demanda documentación poco asequible para estos grupos, en conjunto, son factores que constituyen un contexto de altos costos de transacción para la exigibilidad de este derecho.

El enfoque del nuevo institucionalismo en las políticas públicas aporta un marco teórico en donde las reglas, símbolos y códigos culturales, procesos administrativos y pautas de interacción social, pueden constituir importantes causas de exclusión en los beneficios sociales de las políticas educativas, que a la vez generan costos de transacción para determinados fines. Abordar el análisis de la problemática referida desde esta perspectiva llevará a identificar las limitaciones institucionales para la exigibilidad y el cumplimiento del derecho a la educación a poblaciones indígenas, y, en oposición, las acciones de políticas para limitar la exclusión y los costos de transacción.

Desarrollar el análisis propuesto en un marco territorial específico, en virtud del valor de las conclusiones obtenidas, podrá aportar un referente para la discusión académica en el diseño e implementación de políticas educativas, que podría contribuir al desarrollo de metodologías para el análisis del problema en las diferentes urbes.

Tomando como referente empírico la población indígena en edad escolar de la Ciudad de México y su derecho a la educación, se propone realizar un análisis de los factores que generan exclusión por

una parte, y los costos de transacción de los procesos para la exigibilidad del derecho por la otra, para así inferir las acciones de políticas necesarias para abatir la discriminación y con ello garantizar el cumplimiento y los procesos necesarios para reducir los costos de transacción de la exigibilidad del derecho a la educación y promover su restablecimiento.

Derechos humanos, políticas públicas y nuevo institucionalismo

El marco teórico de las políticas públicas propone que la formulación de una acción gubernamental comienza con la introducción de un asunto a la agenda pública, es decir, con el reconocimiento social de que debe ser atendido legítimamente por el Estado. Este proceso de construcción de agenda reconoce la diferenciación de lo público con lo privado, de lo colectivo con lo individual; por lo tanto parte de un punto muy diferente del que propone el enfoque de derechos humanos, donde el reconocimiento del individuo, su dignidad y sus derechos es el centro del análisis, por lo que inicialmente políticas públicas y derechos humanos se encuentran en la oposición de lo conectivo con lo individual, lo cual nos obliga a pensar en el reconocimiento del individuo, su dignidad y sus derechos como un asunto público, es decir colectivo, que socialmente se legitima por el reconocimiento de que el interés público se orienta a los derechos humanos.

Esta reflexión es necesaria dado que los derechos humanos, si bien se han promovido desde los organismos internacionales, en la experiencia mexicana se han reconocido e introducido a la agenda gubernamental principalmente por la acción de movimientos sociales organizados en torno a la exigencia de sus derechos (Canto, 2015).

Aunque parezca que siempre han estado presentes en el discurso gubernamental, históricamente los derechos indígenas no han sido reconocidos (Velasco, 2003) en virtud de que este grupo no participó en movimientos sociales que lograran introducir su visión de derechos en la agenda pública, al menos hasta el 1 de enero de 1994. El repentino reclamo indígena de "nunca más un México sin nosotros" manifiesta no sólo el enfoque asistencial de las políticas, sino tam-

bién el hecho de que la introducción de asuntos en la agenda gubernamental en México atiende selectivamente a grupos de la sociedad con base en sus recursos organizacionales y políticos, especialmente en su capacidad de construir redes (Cabrero, 2000).

En esta realidad política, donde los derechos humanos de los sujetos más vulnerables pueden llegar a ser poco visibles en las esferas púbicas, las políticas públicas aportan el enfoque para que lo social y lo individual se reinterpreten en el asunto público, la más débil capacidad organizacional y política de los grupos indígenas no impide el reconocimiento de sus derechos en la agenda pública y su incorporación en la agenda de gobierno, siempre que socialmente se considere que legítimamente el Estado debe atenderlos, pero además supone la necesidad de la participación de los grupos indígenas en las definiciones de las acciones pertinentes de políticas educativas, precisamente en el campo de la definición de las acciones de gobierno en donde se esperaría la principal aportación del enfoque de políticas públicas.

El análisis de políticas públicas parte de la definición del problema público, tarea que debe darse con enfoque de derechos humanos y por tanto con la participación de la población interesada o sujeto del derecho, de lo contrario el problema del derecho a la educación de los indígenas se seguirá definiendo desde la visión asistencial. Partiendo de una correcta definición del problema público, un momento fundamental lo constituye la construcción de alternativas de acción, seguida de su valoración para finalmente someterse al proceso decisorio. Aunque cada uno de los aspectos enunciados del proceso para el análisis de políticas es determinante para la generación de políticas públicas eficaces, tradicionalmente la construcción de alternativas tiende a limitarse a las experiencias anteriores inconexas con los objetivos generales de la política nacional (Lindblom y Braybrooke, 1963), o a la aplicación de soluciones genéricas que ven los problemas como momentos contingentes para su aplicación (March y Olsen, 1997). Por ello la propuesta de este documento es la aplicación del marco analítico que ofrece el nuevo institucionalismo para la identificación de componentes de política que se constituyan como alternativas de acción gubernamental. El enfoque del nuevo institucionalismo nos aporta elementos conceptuales que permitirán explicar e identificar elementos que generan exclusión y que limitan en

la práctica la exigibilidad del derecho a la educación de la población indígena en la Ciudad de México, que desde otras perspectivas permanecerían ocultas o poco evidentes.

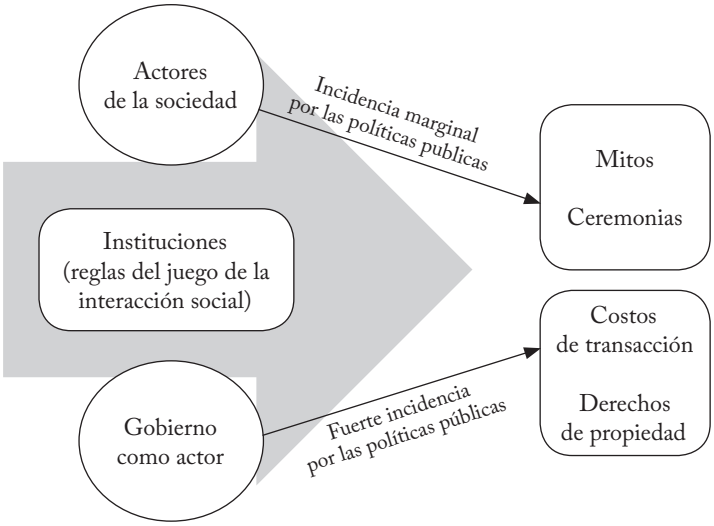
El concepto de institución en el nuevo institucionalismo es bastante heterogéneo, a causa de sus múltiples aproximaciones conceptuales y por lo tanto de definiciones sobre las instituciones. Sin pretender ser exhaustivo y con fines de integración de un modelo para la construcción de alternativas de políticas educativas, dentro de las definiciones sobre instituciones se pueden destacar las que hacen referencia a los procesos sedimentados por los individuos que reproducen comportamientos (Zucker, 1999), del que podría llamarse institucionalismo psicológico, o también puede definirse como el conjunto de símbolos, códigos, mitos y ceremonias que comparte un grupo social, lo que proviene del llamado institucionalismo sociológico (Powell y DiMaggio, 1999); finalmente, puede señalarse la definición del institucionalismo económico, que las precisa como el conjunto de reglas formales y restricciones informales para la interacción social (North, 1993). Las instituciones refieren a lo permanente, a lo que es independiente de la intervención de sujetos o actores particulares y que sin embargo resulta determinante en la conducta y la interacción social. Una institución social es "un patrón de conducta recurrente, valioso y estable" (Goodin, 2003:37), "donde lo valioso radica en la predictibilidad" (Goodin, 2003:39).

Un artificio metodológico útil para la construcción o integración de conceptos de difícil cuño es el uso de metáforas (Morgan, 1990); así la metáfora utilizada por Douglass North (North, 1993) parece ser suficientemente integradora al comparar a las instituciones con *las reglas del juego de la sociedad*. Mediante esta metáfora, ya sea una institución un referente habituado por los individuos, ya sean las creencias compartidas sobre la realidad o las restricciones socialmente impuestas y reguladas, las instituciones como reglas del juego hacen referencia a su importancia para los actores sociales en la forma en que logran acceder o ser discriminados en el disfrute de derechos, igualmente permite hacer obvias o más fácilmente identificables aquellas restricciones provenientes del marco institucional que dificultan la exigibilidad de los derechos, pero que son susceptibles de ser modificadas por las políticas públicas, asimismo, aquellas cuyo cambio implique procesos culturales más lentos y difíciles.

Desde las reglas del juego vigentes en la Ciudad de México, la educación es un derecho reconocido de sus habitantes, pero para garantizarlo la política educativa se ha diseñado bajo la perspectiva de que sus habitantes son bastante homogéneos en cuanto a sus capacidades y códigos lingüísticos por una parte, y en cuanto a las reglas del juego provenientes de la cultura, lo cual implica igualmente que toda persona que es diferente en sus capacidades e idioma es sujeto de exclusión por diferencia, dando operación institucional al fenómeno de la discriminación.

Por lo anterior, resulta útil identificar dos tipos de reglas del juego en este marco analítico: las que pueden ser modificadas desde la acción gubernamental en diferentes grados, desde las acciones propias de políticas públicas hasta las que constituyen modificaciones constitucionales que suponen acuerdos políticos amplios, y por otra parte, aquellas en las que la acción gubernamental tiene una incidencia marginal, que generalmente se referirán al conjunto de creencias, mitos y ceremonias sociales enmarcadas en la cultura de la sociedad (véase la figura 1).

FIGURA 1
RELACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON LAS INSTITUCIONES



FUENTE: elaboración propia.

Referentes para la identificación de reglas del juego modificables por la acción gubernamental

Las reglas formales, que se expresan como reglas de operación, procedimientos, reglamentos y en general las disposiciones escritas que regulan la actividad de los servidores públicos por un lado, y los mecanismos en los que las instancias gubernamentales se vinculan e interactúan con los ciudadanos por la otra, constituyen lo que denominamos reglas del juego que pueden ser modificadas desde la acción gubernamental; su relevancia radica en dos consecuencias para la interacción social:

1) Generan incentivos o desincentivos a comportamientos alternativos, derivados de las oportunidades y beneficios que se pueden definir por las propias reglas (North, 1993) a partir de las restricciones y principalmente al definir costos de transacción.
2) Definen los derechos de propiedad para cada uno de los participantes en una interacción social concreta (Coase, 1960).

Precisando estas dos consecuencias fundamentales, el concepto de los costos de transacción se refiere no sólo a los recursos económicos necesarios para realizar determinada acción, sino de una forma amplia al tiempo que debe invertirse en un asunto o en la obtención de requisitos, y las exigencias de las reglas que requieren el apoyo de otros actores en términos de dominio del idioma, capacidad de escritura y comprensión lectora. En general, los costos de transacción son el agregado de todos los costos económicos en tiempo, asesoría, traslado y organización necesarios para realizar una determinada actividad en un marco de reglas específico.

Por otra parte, lo que en la literatura institucional se denominan derechos de propiedad, se refieren al hecho de que cada disposición formal define la propiedad de los derechos sobre un aspecto que la disposición formal regula, y debe entenderse por esto no sólo el derecho final, como el derecho a la educación, el cual se encuentra definido en favor del infante y con atención especial por su condición de desigualdad a la población indígena; también debemos prestar atención a los derechos de propiedad de cada aspecto regulado en la interacción entre las instancias gubernamentales y los sujetos. En mu-

chos casos los procedimientos específicos lo definen en favor de los servidores públicos, por ejemplo, la designación de un docente para la atención de estudiantes indígenas no es un derecho definido en favor de los padres de familia indígenas, sino de los servidores públicos de la Secretaría de Educación Pública (SEP), generando efectos concretos en el acceso al derecho a la educación.

Referentes para identificar las reglas del juego donde la acción gubernamental tiene incidencia marginal

Este tipo de instituciones se construyen sobre los referentes culturales, además de las creencias, símbolos y códigos compartidos por un grupo social. Resultan de utilidad los conceptos de mito y ceremonia (Powell y DiMaggio, 1999): el primero se refiere a una creencia construida desde el ambiente institucional que constituye referentes para la acción, y el segundo se refiere a los procesos a los que el grupo social se apega en virtud de su reconocimiento para alcanzar ciertos objetivos, los cuales se ven bien reflejados en las prácticas de la burocracia.

Para fines de estudio del presente documento, las ceremonias constituyen importantes fuentes de exclusión al derecho educativo, independientemente de la definición de los derechos de propiedad, las ceremonias de inscripción como procesos burocráticos en las cuales se cumplen determinados requisitos, de hecho se constituyen en obstáculos institucionales.

Estas dos consecuencias hacen que los arreglos institucionales alternativos tengan consecuencias diferenciadas en aspectos sobre la definición de derechos de propiedad y costos de transacción que constituyen escenarios diferentes para la inclusión, acceso y disfrute de bienes públicos y beneficios sociales de diferentes tipos.

Situación de los indígenas en la Ciudad de México

El censo 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía señala que para el Distrito Federal, 439 044 habitantes se autodescriben como indígenas, y de éstos, 144 260 hablan alguna lengua indígena;

sin embargo esta población permanece invisible para la burocracia gubernamental. Si bien se ha manifestado el reconocimiento a las necesidades de educación de la población indígena de las zonas urbanas del país en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, además de la publicación en 2003 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la cual señala en su artículo 11 que los indígenas tienen derecho a ser educados en su propia lengua. A 13 años de la promulgación de esta ley, en la Ciudad de México es un derecho que no ha sido garantizado por el gobierno y cuya responsabilidad ante la exigibilidad queda diluida entre los diferentes niveles de gobierno y sin un procedimiento claro, generando altos costos de transacción para la población indígena.

En el ámbito de la regulación local de la Ciudad de México, el artículo 13 de la Ley de Educación del Distrito Federal establece la obligación del jefe de gobierno de prestar servicios de educación inicial básica, incluyendo indígena y especial, mientras que el artículo 41 de la misma ley establece que el gobierno del Distrito Federal brindará todos los apoyos necesarios para garantizar la permanencia del educando hasta la conclusión de la educación básica, ampliará la cobertura y combatirá los rezagos, a la vez que reconoce en el artículo 93 que la educación indígena requiere programas especiales, pero de forma análoga el derecho a recibir educación en su lengua materna, las acciones encaminadas a profesionalizar docentes para desarrollar su competencia en educación indígena y especial, así como la de garantizar la permanencia de los estudiantes que tienen importantes rezagos en lectoescritura que se desprenden de la naturaleza de su lengua materna; se diluye la responsabilidad entre los niveles de gobierno, con la consecuencia de no garantizar el derecho establecido en esta ley, a la vez que su exigibilidad es prácticamente incosteable para la población indígena.

En el mes de diciembre de 2013, la Secretaría de Educación del Distrito Federal (SEDU) anunció un programa de educación indígena intercultural que otorgaría becas para estudiantes bilingües, la creación de comunidades de aprendizaje intercultural, la producción y distribución de materiales didácticos en cada una de las lenguas indígenas y "documentos de identidad". Infortunadamente este programa no llegó a ser publicado en la gaceta del gobierno del Distrito Federal, y en consecuencia no cobró vigencia.

Al parecer, desde las políticas educativas, para garantizar el derecho a la educación de la población indígena de la Ciudad de México basta con procurar la matriculación formal. Cuando el infante cuenta con la documentación, en las escuelas públicas se solicitan los mismos requisitos a los indígenas que a la población mayoritaria; estas políticas se basan en una visión que no suele establecer para este tipo de ciudadanos un modelo educativo congruente con los cánones de la educación indígena, a pesar del reconocimiento en la Ley de Educación del Distrito Federal en sus artículos 93, 94 y 95, de esto y de la obligación del gobierno del Distrito Federal de hacerlo.

Puesto que en los hechos no se les otorga el derecho a la educación de acuerdo con su cultura y su lengua a la población indígena de la Ciudad de México, su condición de vulnerabilidad e inequidad se reproduce en un contexto donde la concurrencia de niveles de gobierno es utilizada más para evadir la responsabilidad en el otorgamiento de este derecho que para fortalecer las condiciones en las que se brinda.

Entre los mecanismos institucionales que generan exclusión, el más relevante es la condición de pobreza que caracteriza a estos grupos sociales, que se desprende de un círculo vicioso en el que el papel de la educación reproduce sistemáticamente y cada vez con mayor énfasis sus condiciones. El sistema educativo mexicano provee de la peor educación a los más pobres, las escuelas indígenas generalmente son multigrado, con importantes carencias en infraestructura y generalmente se asocia entre los docentes su asignación a estas escuelas como un castigo, por lo que es común que lleguen aquellos que tienen bajo desempeño como educadores. En la Ciudad de México la situación no es distinta, las colonias marginadas de las delegaciones donde se ubican estos grupos generalmente tienen una infraestructura urbana incompleta y se considera entre los docentes para su asignación a los de reciente ingreso al sistema educativo "novatada" o por sanciones. Por una parte las condiciones de pobreza, mala alimentación y deterioro de la salud que los caracteriza, establecen las condiciones propicias para el abandono temprano de la escuela; si bien en el medio rural existen importantes programas para hacer llevaderas estas condiciones, principalmente del gobierno federal, las zonas marginadas de la Ciudad de México no califican para incorporar a sus habitantes indígenas en estos esquemas de subsidios. En

el ámbito de la salud, la cobertura, si bien de baja calidad y frecuentemente insuficiente, es atendida por diversas instituciones federales y del gobierno de la Ciudad de México, pero el aspecto alimentario generalmente es un déficit que deja en condiciones de desventaja a los estudiantes indígenas en su desarrollo educativo, no sólo por la presión de tener que buscar alternativas de ingreso, también por las capacidades de aprendizaje asociadas a la desnutrición.

La falta de docentes con formación en educación indígena en las escuelas de la Ciudad de México es un factor que genera exclusión al reproducir las condiciones dentro de los planteles educativos que profundizan las diferencias culturales y lingüísticas, provocando mayor discriminación, no de forma intencional, pero sí como producto del desconocimiento de los cánones de la educación indígena. Estas condiciones se observan particularmente en las prácticas de lectoescritura que, al ser tratadas por los docentes de forma no diferenciada al resto de los estudiantes, provocan rezago en el aprovechamiento de los estudiantes de bajo nivel intelectual, y por parte de los estudiantes indígenas, frustración, sentimiento de inadaptabilidad y consecuentemente abandono escolar.

Los procedimientos burocráticos no adaptados a las características de la población indígena generan muchas dificultades para su ingreso y permanencia formal en las escuelas. La falta de documentos de identidad de los menores o del acta de nacimiento impide la inscripción formal de estos estudiantes, dejándolos en muchos casos en el anonimato. Si bien para población migrante no indígena puede ser un procedimiento sencillo la obtención de un acta de nacimiento, para las personas que nacieron en comunidades indígenas, donde no existen oficinas de registro civil y la práctica común consiste en la obtención de la fe de bautizo, el proceso para regularizar la documentación oficial para la identidad de las personas es complicado y costoso.

Los costos de transacción para la exigibilidad del derecho a la educación suelen ser muy altos en democracias imperfectas; en la realidad de la Ciudad de México, donde los grupos con mayores recursos económicos, políticos u organizacionales tienen mayor capacidad de introducir asuntos en la agenda gubernamental y de exigir derechos, dejan a los más pobres y con menos recursos sin la posibilidad de mecanismos de presión para ejercer sus derechos.

Dentro del marco institucional de la Ciudad de México existen mecanismos jurisdiccionales para la exigibilidad del derecho a la educación que, irónicamente, para los grupos a los que se les ha vulnerado sistemáticamente este derecho resulta de difícil comprensión y de altos costos de transacción, con la alta probabilidad de que en los tribunales predomine la visión asistencial y lo único que pueda asegurar es la inscripción a los planteles educativos.

Por otra parte, existe la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y las propias instancias de la administración pública encargadas de recibir y atender quejas que pudieran aplicar a la exigibilidad del derecho a la educación, sin embargo, dos aspectos elevan los costos de transacción para la población indígena:

1) El desconocimiento de las instancias y procedimientos genera un gran costo en tiempo invertido para comprender por aproximaciones sucesivas las instancias y procedimientos.
2) Los procedimientos que no incorporan las lenguas y culturas indígenas los hacen difíciles de comprender para la población indígena. En este aspecto debe incluirse el desconocimiento de los servidores públicos sobre la naturaleza de la educación que un indígena puede exigir, pues muchas veces les parece suficiente con el hecho de que se le permita la inscripción y la asistencia a la educación formal (véase el cuadro 1).

Articulación de una política pública para garantizar el derecho a la educación a la población indígena de la Ciudad de México

La implementación de políticas públicas para el otorgamiento de los servicios educativos a la población indígena de las zonas urbanas como la Ciudad de México implica la acción coordinada del gobierno federal, los gobiernos locales y las comisiones de derechos humanos nacional y locales, lo cual probablemente constituye el principal reto ante una realidad en la que lo habitual es que la concurrencia de facultades ha sido utilizada por los diferentes gobiernos para deslindarse de responsabilidades.

Cuadro 1
Consecuencias institucionales

Mecanismos institucionales que generan exlusión	Altos costos de transacción para la exigibilidad del derecho
• Exclusión de programas de apoyo a la pobreza alimentaria • Asignación de docentes no calificados • Procedimientos burocráticos no adaptados a la población indígena	• Altos costos económicos, políticos y organizacionales • Costos en el acceso a la información

Fuente: elaboración propia.

En el ámbito del gobierno federal, para el caso de la Ciudad de México, tiene como atribución la transferencia de recursos para el pago de la nómina magisterial, que a partir del 2015 nuevamente se hace de forma centralizada; asimismo, está en su facultad el otorgamiento de estímulos de forma coordinada con las entidades federativas, sumado a que con el actual sistema profesional docente, donde el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) comunica a la SEP del gobierno federal el nivel de desempeño de los profesores de educación básica y educación media superior, la identificación de los profesores con mejor desempeño es inmediata. Al menos para los criterios utilizados por el INEE en coordinación con los gobiernos locales, con base en información sobre las zonas de mayor marginación, una acción importante será establecer incentivos para que profesores con niveles de desempeño destacados sean asignados a las escuelas de dichas zonas.

Por otra parte, la visión rural del indigenismo en México ha llevado a la SEP a implantar programas de formación docente especializados en educación indígena en centros cercanos o dentro del medio rural. Particularmente la Ciudad de México cuenta con un solo programa de formación en educación indígena, que es el de la Universidad Pedagógica Nacional, con una matrícula actual de apenas 64 estudiantes inscritos en todos sus semestres; el resto de las institucio-

nes de formación de docentes, como centros de maestros y escuelas normales de la Ciudad de México no cuentan con un programa dirigido a la educación indígena. Dentro de las responsabilidades del gobierno federal a cargo de estas instituciones, debería articularse el diseño curricular de programas de este corte, y de forma coordinada con los gobiernos locales dar la prioridad para esta formación a los docentes de mejor desempeño.

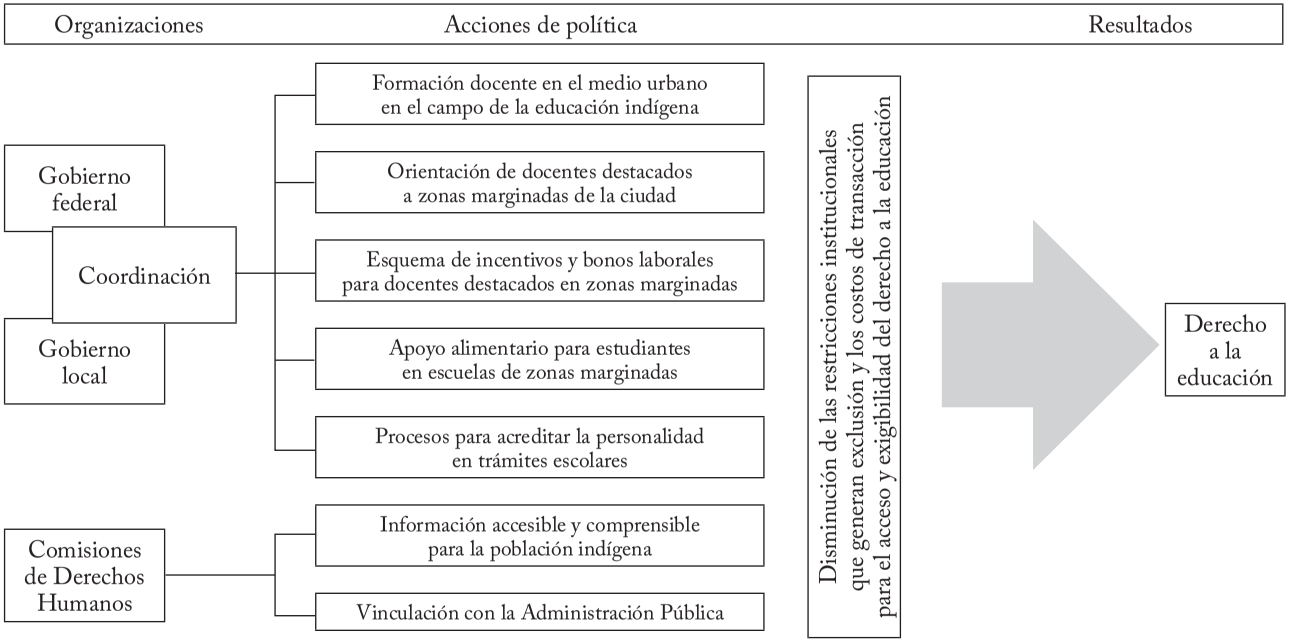
Atendiendo el aspecto de pobreza alimentaria que genera condiciones de exclusión, nuevamente la visión rural del indigenismo deja fuera a las poblaciones indígenas en pobreza de la Ciudad de México, a la vez que el gobierno de la ciudad sostiene programas que incluyen alimentación a la población escolar, como SALUDARTE, pero que no dan prioridad a las escuelas de las zonas más marginadas. La coordinación de estos programas, para apoyar a la población en condición de pobreza de la Ciudad de México, impactará positivamente en la condición que excluye a las poblaciones indígenas.

Un importante aspecto en las políticas públicas para garantizar el acceso a los servicios educativos de la población indígena radica en la posibilidad de la inscripción a los planteles educativos sin los altos costos que representan la documentación de su identidad, como el acta de nacimiento, diagnóstico que ya tiene claro el gobierno de la Ciudad de México, pues se había anunciado la expedición de documentos de identidad que se aceptarán para fines de inscripción en las escuelas. Dar marcha a esta problemática ya reconocida por el gobierno de la ciudad y su eventual adopción por el gobierno federal, contribuiría a la eliminación de este mecanismo de exclusión.

Finalmente, un modelo de coordinación en políticas para garantizar el derecho a la educación de las poblaciones indígenas debe incluir la cercanía de la Comisión de Derechos Humanos nacional y locales en las zonas de mayor pobreza de la ciudad, con programas específicos sobre los derechos y representatividad ante los diferentes niveles de gobierno para exigibilidad, lo que disminuiría sustancialmente los costos de transacción para hacerlo (véase la figura 2).

Un esquema integral, por lo tanto, debe comprometer a los gobiernos locales y federal en un esquema de coordinación con acciones dirigidas a garantizar las condiciones y el acceso a los servicios educativos de la población indígena con medidas guiadas a la formación docente, asignación de docentes destacados con base en esquemas

FIGURA 2
ESQUEMA DE COMPONENTES DE ACCIONES PARA UNA PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN A LA POBLACIÓN INDÍGENA



FUENTE: elaboración propia.

de incentivos y bonos laborales, apoyo alimentario a la población de menores recursos, y la acreditación de documentos que sustituyan al acta de nacimiento en los trámites escolares. Por otra parte, las Comisiones de Derechos Humanos deben garantizar la información suficiente y pertinente sobre sus derechos, así como vincular con la administración pública a la población demandante.

La articulación de las acciones descritas en el esquema anterior se desprende de la necesidad de compensar las consecuencias institucionales que actúan en contra del derecho a la educación de la población indígena, no suponen la definición del problema público como la necesidad de procurar educación a la población vulnerable, sino como el aseguramiento del ejercicio del derecho a la educación, por lo que algunos de los componentes de la política no son acciones educativas directas, pero son acciones necesarias para asegurar el acceso y la exigibilidad del derecho.

Finalmente, debe señalarse que el proceso de políticas públicas, una vez valoradas las alternativas presentadas, deberá pasar por las instancias de decisión que, como se puede inferir, supone la concurrencia de múltiples esferas gubernamentales de diferentes niveles de gobierno. Así, parece que una política de este diseño deberá implementarse por aproximaciones sucesivas, lo cual a la vez muestra la necesidad del diseño integral de políticas públicas en vez de acciones inconexas entre dependencias y niveles de gobierno que imposibilitan más el ejercicio del derecho a la educación para la población indígena.

Conclusiones

El desarrollo de políticas públicas con enfoque de derechos humanos tendrá la virtud de hacer notar los derechos humanos de grupos con poca visibilidad, débil capacidad y escasos recursos para ejercer presión política en su reconocimiento, y a la vez permitirá reparar en que el solo reconocimiento legal del derecho resulta insuficiente y se enfrenta el reto de la definición del problema público desde la perspectiva de derechos, para romper con la tendencia histórica de políticas asistenciales.

La aplicación del nuevo institucionalismo como marco analítico para la construcción de alternativas de políticas públicas en educación

permite identificar, desde las "reglas del juego de la sociedad", aquellas instituciones sobre las cuales la acción gubernamental puede tener fuerte incidencia para desprender de éstas elementos para la articulación de políticas públicas, revirtiendo los efectos de las instituciones que generan exclusión o crean costos de transacción.

Tomando como referente el derecho a la educación de las poblaciones indígenas de la Ciudad de México, se les ha reconocido en un conjunto de leyes sus derechos y necesidades particulares para que se les brinde en condiciones de equidad y con respeto a la dignidad de las personas. Entre dichas leyes destacan la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la Ley General de Educación y la Ley de Educación del Distrito Federal; no obstante, enfrentan importantes limitaciones que se vislumbran al aplicar el marco institucional sugerido.

Los componentes que se desprenden del análisis para una política pública que garantice el derecho a la educación y su exigibilidad para las poblaciones indígenas de la Ciudad de México se pueden agrupar en:

a) Acciones que compensen los mecanismos institucionales que generan exclusión: atención a la pobreza alimentaria en las zonas de alta marginación, formación de docentes calificados en educación indígena, e instauración de procedimientos burocráticos adaptados a la población indígena.
b) Acciones que disminuyan los costos de transacción para la exigibilidad del derecho a la educación: disminuir los costos de información sobre derechos y procedimientos, y dar el apoyo de vinculación que disminuya los costos de enfrentar a la burocracia gubernamental.

Un elemento de suma importancia para esto es la necesidad de una coordinación entre los gobiernos federal y local, para que la concurrencia en las facultades de educación deje de servir de mecanismo de mutuo deslinde de la responsabilidad y se convierta en una virtuosa sinergia de recursos y distribución de funciones.

Finalmente, la propuesta no constituye un diseño exhaustivo para la acción gubernamental, sino una identificación de componentes que de atenderse disminuirán las restricciones y los costos institucionales

les para acceder a la educación por parte de las poblaciones indígenas de la Ciudad de México.

Bibliografía

Abramovich, Víctor (2006) "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo" en *Revista de la CEPAL,* núm. 88, abril, pp. 35-52.

Cabrero Mendoza, Enrique (2000), "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", en *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre, pp. 189-229.

Canto Chac, Manuel (2015), "Transformación social, intercambio político y políticas con enfoque de derechos humanos", en Carlos R. Aguilar Astorga (coord.), *Intercambio político. Una forma de indagar las relaciones de poder entre sociedad y gobierno*, México, UAM-Lerma/Juan Pablos.

Coase, Ronald H. (1960), "The Problem of Social Cost", en *Journal of Law and Economics*, vol. 3, octubre, pp. 1-44.

Commons, John R. (1931), "Institucional Economics", en *American Economic Review*, vol. 21, pp. 648-657.

Goodin, Robert E. (2003), "Las instituciones y su diseño", en Robert E. Goodin (coord.), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Gedisa, pp. 13-74.

Güendel G., Ludwig (2002), "Políticas públicas y derechos humanos", en *Revista de Ciencias Sociales*, año/vol. III, núm. 097, San José de Costa Rica, Universidad de Costa Rica, pp. 105-125.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2014), *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2013*, México, INEE.

Knight, Jack (1992), *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.

Lindblom, Charles E. y David Braybrooke (1963), *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*, Nueva York, Free Press of Glencoe.

March, James y Johan P. Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Colegio Nacional de las Ciencias Políticas y Sociales/Universidad Autónoma de Sinaloa/Fondo de Cultura Económica.

Morgan, Gareth (1990), *Imágenes de la organización*, Madrid, RA-MA.

North, Douglass (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

Powell, Walter W. y Paul J. DiMaggio (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma del Estado de México.

Velasco Cruz, Saúl (2003), *El movimiento indígena y la autonomía en México*, México, UNAM/UPN.

Wendt, Alexander E. (1987), "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory", en *International Organization*, vol. 41, núm. 3, verano, pp. 335-370.

Zucker, Lynne G. (1999) "El papel de la institucionalización en la persistencia cultural", en Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma del Estado de México/Fondo de Cultura Económica.

Comercio de seres humanos: el caso de la prostitución y la mujer indígena (algunos aspectos en proyección)*

Carlos H. Durand Alcántara**

[…] al igual que antes el imperialismo "civilizaba"
el Nuevo Mundo, la aportación crucial del Sur en el mantenimiento
del estilo de vida del Norte, hambriento de recursos,
queda repudiada para siempre. En los poros de este análisis,
se apunta la idea de que el prototipo del informante nativo
repudiado en la actualidad es la mujer más pobre del Sur.

Gayatri Chakravorty Spivak (2010)

Marco referencial

Más allá de las evidencias que históricamente ha sustentado la enajenación del ser humano en general (Marx, 1967) y en particular de la mujer, para fines de la prostitución forzada (Ezeta, 2006), como lo fue en el siglo pasado el llamado "tratamiento o trata de blancas", o simplemente como "tráfico de mujeres[1] para fines sexuales" (Gómez

* Este trabajo constituye un avance de un estudio colectivo que desarrolla el Área de Investigación en Derechos Humanos del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco, y que actualmente está turnado ante la Unión Europea.

** Doctor en Antropología Jurídica, coordinador de la maestría en Derecho, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, <carloshdurand @yahoo.com.mx>.

[1] "La trata de personas es un fenómeno delictivo que se encuentra extendido por todo el mundo: miles de personas víctimas de este delito, particular-

Jara, 1978), en este estudio pretendemos situar aquellos factores que, ligados a la reproducción ampliada del capital, dan cuenta de la inexistencia del sujeto social en estudio (UNICEF, 2012), proceso que si bien es factible reconocer en el ámbito del mercado ("la mujer como mercancía"), también hay que situarlo como un fenómeno de colonización.[2]

Al decir de Chakravorty Spivak:

> He señalado antes que estos dos focos se despliegan en la resistencia económica actual de las mujeres subalternas: lo local enfrentándose a lo global, el saber diversificado enfrentándose a la monocultura. Aunque, en términos estrictos, no compartan la perspectiva del informante nativo, también es posible analizar la situación de exilio de las mujeres diaspóricas subproletarias desde el punto de vista de estos dos focos. Ya que, si lo económico está entre las dimensiones más importantes del campo de la estrategia global, la generización está entre las dinámicas más importantes de la forma desplegada de lo local. El ser humano no puede ser propio de sí mismo si no asume la aparición de la diferencia sexual bajo la forma-valor de los "sistemas de sexo/género (Chakravorty Spivak, 2010:70).

---

mente mujeres, niñas y niños, son captados, trasladados, vendidos y comprados con fines de explotación. Hoy día, este delito se considera el tercer negocio ilícito más lucrativo del mundo, sólo superado por el tráfico de drogas y de armas, y cada año genera ganancias que van de 32 mil a 36 mil millones de dólares, aproximadamente, según estimaciones del Foro de Viena para Combatir la Trata de Personas, organizado por diversas agencias de las Naciones Unidas" (CNDH, 2013:15).

[2] "La ciencia, la tecnología, las formas racionales de organización económica, los métodos modernos de estatalidad, todo esto dio a los países europeos la fuerza para subyugar a pueblos no europeos e imponer su dominio en todo el mundo. Para superar esta dominación, los colonizados debían aprender esas técnicas superiores de organización de la vida material e incorporarlas dentro de sus propias culturas. Éste era uno de los aspectos del proyecto nacionalista de racionalización y reforma de la cultura tradicional de su pueblo. Pero esto no podía significar la imitación de Occidente en todos los aspectos de la vida, porque entonces la propia distinción entre Occidente y Oriente desaparecería —y la identidad propia de la cultura nacional se vería en sí misma amenazada— o de hecho, tal como sostenían los nacionalistas indios de finales del siglo XIX, no sólo no era deseable imitar a Occidente en lo que no fueran los aspectos materiales de la vida, sino que ni siquiera era necesario hacerlo, porque, en el terreno

De manera particular abordaremos el caso que concierne a la mujer indígena en México, con algunos estudios de caso específicos.

Advertimos, de igual modo que subyace la negación de la condición humana de la mujer indígena (Reixach, 2003). Más allá de un problema meramente declarativo o formal, es decir, de carácter jurídico o incluso filosófico (Gevaert, 2003), nos encontramos ante un problema fundamental, pero no irresoluble, que si bien cuestiona en el fondo la pervivencia humana en su conjunto, advierte el escenario de núcleos sociales que históricamente han sido más vulnerables al problema del poder y la hegemonía: los pueblos indígenas, y en particular el caso de sus mujeres.

En esta tesitura, un núcleo interdisciplinario de investigadores de cinco universidades de Iberoamérica que formamos parte de la Red Internacional sobre Nueva Esclavitud y Trata, desarrollaremos bajo el diseño de cinco estudios de caso regionales en México y España, el análisis de la cosificación femenina en el marco de la trata y prostitución forzada, como problemas que se han intensificado en el actual periodo. Este fenómeno no es casual sino que corresponde, según nuestras apreciaciones, al nuevo momento de desarrollo intenso de la reproducción ampliada del capital a escala mundial, y en donde el supuesto equilibrio entre eticidad y derecho ha roto sus principales cánones; pareciera que el aprendizaje de que nos dotó el periodo de la posguerra negando nuestra condición humana ha quedado atrás, por lo menos para quienes conducen los actuales derroteros a escala mundial.

El estudio de caso permitirá advertir, de igual manera, marcos de referencia (culturales) que si bien se dan en el actual escenario del paradigma neoliberal, asimismo indicarán el contexto etnológico inherente a esta investigación.

---

espiritual, Oriente era superior a Occidente. Lo que era necesario era cultivar las técnicas materiales de la civilización occidental moderna, a la vez que se conservaba y se fortalecía la esencia espiritual característica de la cultura nacional. Esto completaba la formulación del proyecto nacionalista y, como justificación ideológica de la apropiación selectiva de la modernidad occidental, ha seguido ejerciendo una gran influencia hasta el día de hoy" (Partha Chatterjee, 1987:6). Véase también Kumari Jayawardena (1986:254-261 *passim*) y Gayatri Chakravorty Spivak (2010:63).

Acercamiento metodológico

En este estudio de carácter interdisciplinario, cuantitativo y cualitativo (Piaget, 1968), se entreveran al problema de la trata de personas con fines de prostitución en México, cuatro variables. La primera de ellas y que trasciende fronteras es la falta de identidad jurídica de las mujeres indígenas (ONU, 2005), a quienes se condiciona ejercer la prostitución, es decir, la mujer prostituta alienada, que "no existe como ciudadana o persona" y en cuya vivencia no concurren sus derechos fundamentales (Vidal-Beneyto, 2006). Esta falta de identidad ciudadana se expresa en espacios que hacen de la mujer indígena una "ilegal", dada la carencia de documentación, registros, y que su pervivencia humana esté condicionada a la inseguridad.[3]

Por otro lado, en el contexto antropológico existe una deconstrucción (Derrida y Caputo, 2009) de la condición femenina o mujeril (Connell y Messerschmidt, 2005), en cuyo caso se proyecta una circunstancia de cosificación del sujeto social marcado por una subcultura de la alienación. El supuesto de una vida alegre de la prostituta indígena emerge como una abyección en donde sus patrones culturales de origen tienden a desaparecer.

En el campo de la sociología, el escenario se manifiesta como el de relaciones infrahumanas en donde resulta válida la tesis de la existencia de la nueva esclavitud, en términos de la segregación, sometimiento y negación de mujeres que son alienadas y en donde el concurso del paradigma neoliberal juega un papel trascendente bajo un escenario de capitalismo salvaje, en el cual las indígenas, niñas y adolescentes, son convertidas en mercancías, en un contexto en el que

[3] La Escuela de Copenhague (Buzan, Weaver y De Wilde, 1997) distingue cinco dimensiones ampliadas de seguridad: militar, política, económica, societal y ambiental; los objetos de referencia (seguridad ante quién) y los niveles de interacción y análisis (profundización; internacional, regional, nacional, grupos domésticos, organizados, o movimientos sociales, familias e individuos). Mientras que la seguridad tradicional representa un dilema de seguridad entre Estados en conflicto; la amenaza social, energética, alimentaria, de salud y de bienestar puede generar un dilema de supervivencia en regiones de alta vulnerabilidad y de hecho ha inducido en toda América Latina estrategias de supervivencia (Oswald y Günter, 2010:44).

cada vez de forma más profunda las nuevas tecnologías, la telemática, internet, los entramados de redes, los flujos satelitales, la nanotecnología, pueden colocar sin mayor contrariedad miles de ofertas sexuales, tanto de mercados abiertos o legales como de mercados soterrados, pero que indican gigantescos movimientos de diversos capitales a escala mundial.[4]

De esta manera, salta a la vista la interrogante que transversaliza nuestra investigación: ¿de qué manera es posible "ocultar a seres humanos" cuyas actividades redundan en la ampliación económica del paradigma vigente?

Resumiendo, nuestra metodología se sustenta en dos ámbitos debidamente secuenciados, que van desde la recuperación de los documentos clave, base de la investigación, hasta el trabajo de campo, con la aplicación de diversos instrumentos (aplicación estadística). Sin embargo, precisamos que *contrario sensu* a las formas tradicionales inherentes a la investigación, el trazo desde el cual se organiza la presente guarda un carácter constructivista (Rodríguez, 2006:16), que se procesará paulatinamente, además de nuestra experiencia concreta, y de intercambios, conforme a los hallazgos, observaciones, revisión de archivos, bibliografía, hemerografía, entrevistas, elaboraciones teóricas, etc. En esta tesitura, recuperamos la posición constructivista que se nutre de estudios psicogenéticos complementados con análisis históricos y críticos; a decir de Piaget (en García, 2008:77), "No hay lectura pura de la experiencia", o como afirma Russell Hanson (1965), "Todo lo observable está cargado de teoría". Dice Rolando García que el "constructivismo puede definirse como un realismo epistemológico. Supone un mundo exterior a los individuos, con el cual éstos interactúan. A ese mundo sólo tenemos acceso a través

[4] "En 2005, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimaba en 12.3 millones el número de adultos y niños en situación de trabajo forzado, servidumbre por deudas y prostitución forzada. En 2012, el más reciente informe de la OIT señaló que 14.2 millones de personas eran víctimas de explotación laboral y 4.5 millones lo eran de explotación sexual (18.7 millones en total). A esta cifra, la OIT añade 2.2 millones de personas sujetas a trabajo forzado impuesto por el Estado, para un total de 20.9 millones de personas.

Por su parte, el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América calcula en 27 millones el número de mujeres, hombres y niños víctimas de la trata de personas" (CNDH, 2013:16).

del conocimiento, que en última instancia consiste en la organización de aquellas interacciones" (García, 2008:84).

Importancia de la diversidad cultural en la comprensión de la seguridad como pervivencia

Como delimitamos el tratamiento de género femenino en el caso que nos ocupa, tratándose de la mujer indígena no es un fenómeno casual sino que guarda su fundamento para su comprensión y estudio en virtud de que históricamente se trata de los segmentos poblacionales más desprotegidos de la población mexicana, y en cuyas demarcaciones pululan la miseria absoluta, la carencia de medios de producción, la depauperación, el desempleo y el subempleo, fenómenos todos ellos que les han apartado de sus propias culturas, como así acontece con las mixtecas de Oaxaca, las otomíes de Hidalgo o las tojolabales de Chiapas, por mencionar tan sólo algunos ejemplos.

De ahí que las expectativas sesgadas del paradigma neoliberal fundadas en brindar supuestos empleos (como domésticas, o sirvientas) y que ha forzado la migración mujeril, constituyen trazos del fenómeno en cuestión, el que por supuesto se explica en otras múltiples etiologías sociales, pero fundadas todas ellas en un problema principal, la pobreza absoluta de millones de indígenas; según datos oficiales, de cada diez indígenas ocho son pobres extremos (Coneval, 2015).

En el marco de la etnología y la antropología, encontramos como elemento distintivo de lo humano la idea de su diversidad cultural; desde esta óptica entendemos que no siempre es comprensible la seguridad de los individuos bajo los mismos patrones, como así acontece, por ejemplo, con los pueblos indígenas en el nivel planetario y que históricamente han subsistido a partir de cosmovisiones que no sólo transitan en virtud de los mecanismos de la modernidad, como son, entre otros, la acumulación y el mercado. Así, en el contexto de este trabajo enfatizaremos la importancia que guardan algunos de los patrones socioculturales que aplican los pueblos indígenas y que son viables a su propia seguridad.

En el caso peculiar del medio rural en México, en el cual esencialmente se ubican los pueblos indios, encontramos la intensificación

superlativa de la pobreza estructural de amplios sectores de la población rural, la expulsión compulsiva (migración, transmigración) de millares de indígenas y desempleados rurales, de sus lugares de origen.

Por señalar tan sólo ciertos aspectos estructurales, encontramos que el país enfrenta la peor situación rural en 80 años: caída de la producción de alimentos en 50% en 2015, precios agrícolas internacionales al alza, galopante devaluación del peso frente al dólar, entre otros múltiples aspectos. La visión desde la cual establecemos el problema del campo mexicano en el tercer lustro del siglo XXI, se enmarca en la dinámica que adquirió la socioeconomía y la política del Estado mexicano a partir de la influencia ejercida por el paradigma neoliberal, modelo en el que se abandonó la visión del incipiente Estado social en el marco del capitalismo. En particular basaremos nuestro análisis en la adaptación que tuvo en la región el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), documento que independientemente de su vigencia se considera que ya ha agotado su función.[5] Y de ahí que en la actual coyuntura se proyecte el tan decantado Tratado Asia Transpacífico, el cual indudablemente intensificará la conflictiva social de los mexicanos.

Metodológicamente, el proceso social en que se ven inmersas las poblaciones rurales indígenas que migran se explica por factores que condicionan o determinan sus movimientos territoriales; más allá de la voluntad de los sujetos se encuentran las determinaciones estructurales. Al respecto, encontramos en México el cierre al reparto de tierras a partir de la reforma salinista al artículo 27, la privatización rural, el decremento total a los subsidios campesinos, la minifundización a partir de la evidente presión demográfica, la gigantesca concentración por oligopolios transnacionales; valga señalar que ac-

[5] "El TLCAN ya no sirve como hoja de ruta o como GPS que nos permita navegar en las turbulentas aguas de los acuerdos mega-regionales. Es necesario plantear un nuevo pacto de América del Norte […] La tarea más importante es el cierre de la brecha del desarrollo entre México, por un lado y Estados Unidos y Canadá por el otro. México tiene un ingreso por habitante que es apenas la cuarta parte del de sus socios comerciales. El sur y sureste de México continúan sometidos a un modelo económico depredador que los vuelve meros suministradores de recursos naturales (petróleo, agua, gas, madera, biodiversidad) sin prosperidad compartida ni inclusión social: son estados ricos con pueblo pobre" (Heredia Zubieta, 2014:8).

tualmente un solo propietario puede tener hasta 70 mil hectáreas en tierras de monte (Suárez, 2012).

Uno de los asertos ideológicos más difundidos en el contexto de la modernidad capitalista, relativo al devenir de los pueblos indios, advierte que la seguridad de las poblaciones en estudio trasciende esencialmente en el cabal cumplimiento de los denominados derechos humanos, aspecto que hoy se fundamenta en la mayoría de las constituciones liberales del mundo; y aún incluso por conveniencia política en algunas constituciones asiáticas de origen islámico, así como en diversos ordenamientos internacionales, este tipo de consideraciones resulta por sí mismo inocuo si no se consideran las relaciones asimétricas en que se desenvuelven los pueblos de referencia, y en todo caso resulta fundamental establecer el fondo sociopolítico que sustenta este tipo de formulaciones.

Estas juridicidades, si bien guardan un sentido aristotélico-platónico, y en su versión moderna se fundan en el pensamiento de Kant y Hegel, advierten supuestamente en el Estado una "entidad necesaria de representación y regulación social", aspectos que por supuesto, en los hechos, no dejan de conformar la tradicional visión unipolar del mundo: la del bloque dominante.

Cultura indígena, un breve acercamiento desde la poscolonialidad

En su devenir histórico, la comprensión cultural de los pueblos e individuos acerca de "lo propio frente a lo ajeno"—"lo indígena"— ha configurado una corriente de opinión que ha trascendido la otrora visión occidental hegemónica, la que en las últimas décadas ha colocado a escala internacional en la mesa de los debates la crítica al neocolonialismo bajo nuevas configuraciones y en cuyo caso la vindicación del humano se concibe como un ser múltiple, diverso y complejo (como una visión endógena). Desde la academia estos fundamentos han configurado una corriente de pensamiento que algunos denominan como el "pensamiento poscolonial", por ejemplo, Gayatri Chakravorty Spivak (2010), o Boaventura de Sousa Santos (2012), entre otros, la cual, sin constituir una visión tradicionalmente disciplinaria, se ha enfocado en una óptica de carácter transdisci-

plinario, desde la sociología, la antropología y la filosofía, entre otros campos de conocimiento.

Una nueva taxonomía relativa al caso de la mujer prostituida

Más allá de los cánones del orden moral burgués-capitalista, con los que por cierto concibo que el otrora Estado en la actual coyuntura neoliberal ha roto de pleno, concebimos en el caso de la mujer como "objeto sexual en el actual paradigma", en nuestro caso, el que compete particularmente a la mujer indígena, en donde subyacen de alguna manera los siguientes "parámetros": una "socialización del cuerpo reproductivo de la mujer", evidentemente como una acción impuesta por las propias circunstancias de reproducción del sistema inicuo; por otro lado, observamos la negación en la mayoría de las mujeres que forman parte del tráfico humano, de sus derechos reproductivos (esto en el mejor de los casos y advirtiendo la negación a un derecho humano fundamental, aquel que corresponde a la procreación); "alquiler y venta de vaginas", lo cual hace a las mujeres "intercambiables", consumibles, más bien como "desechos humanos", y en algún momento incluso, como lo menciona en su biopolítica Foucault, en "sujetos matables".

En esta tesitura, resulta válida la tesis sustentada por Zygmunt Bauman (2015) acerca de la conversión del "factor humano" como un desecho social, tesis cercana a la concepción que refirieran Carlos Marx y Federico Engels en torno al lumpen proletariado: pérdida de la vida y el deseo sexual (eliminación del erotismo y del sujeto respecto de sus condiciones afectivas), captación por parte del Estado neoliberal y la globalización del sujeto indígena, vía la prostitución como una medida evidente de control demográfico en tanto le resulta al capital-transnacional una medida indispensable de control natal, y finalmente, de cara a la concreción económica, la prostitución en el contexto del "submundo" capitalista postula nuevas formas de posfordismo (si acaso se hace pertinente esta concreción económica).

En un símil desde el marxismo, encontramos a la mujer indígena prostituida, sin ninguna realización humana, al igual que lo postulara Engels en *Contribución al problema de la vivienda* y refiriéndose a

la clase obrera (sus camas nunca dejan de estar calientes, uno tras otro durante 24 horas se liga al trabajo caliente de la Europa decimonónica); así las camas de las prostitutas indígenas "nunca dejan de estar calientes", metáfora para describir un trabajo esclavizante y perenne.

Derecho y derechos humanos. Algunos aspectos en torno al problema en cuestión

Sin lugar a dudas es en el campo del derecho en donde encontramos una diversidad de disertaciones que intentan regular, sobre todo en Occidente, el fenómeno en cuestión. Para tal efecto y prácticamente desde la tan decantada Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el concomitante devenir del sistema actual, se han sustentado diversos ordenamientos internacionales, si bien algunos tratadistas han expuesto el carácter aparentemente evolutivo de estos derechos,[6] que competen fundamentalmente a la condición ciudadana de las mujeres. En esta óptica, tendríamos que advertir evidentes contradicciones no tan sólo en su postulación o declaración de estas centenares de proclamas inherentes a la mujer y su realización humana, sino fundamentalmente al problema, siguiendo a Karel Kosik (1967:26), de su concreción, en un sistema que por sí mismo plantea la discriminación de la mujer a partir de un orden patriarcal, racista, clasista y por sí mismo contradictorio, y esto sin referirnos a otras latitudes del planeta.[7]

[6] Nos referimos en particular a las teorías desarrolladas por Karel Vasak y Gelsi Bidart, quienes le habrían asignado a dichos derechos un supuesto orden generacional, sin concebir por ejemplo la ruptura del pensamiento marxista sobre esta materia.

[7] "En algunos países [de la región del sur y del sudeste asiático], la negación [de derechos civiles y democráticos básicos a los desheredados de distinto tipo] está incorporada en la constitución y en las leyes, mientras que, en algunas áreas, se esconde bajo el disfraz del fundamentalismo religioso [he estado defendiendo, con el apoyo de autores como Chatterjee y Jayawardena, que ambos son desplazamientos uno del otro en la formación discursiva poscolonial] […]. En algunos casos, las legislaciones llevan los mismos nombres —como la Official Secrets Act [Ley de Secretos Oficiales] de Malasia e India— nombres parecidos (por ejemplo, la National Security Act [Ley de Seguridad Nacional]

Debido a que no constituye el fin de este estudio, solamente mencionaremos algunos de los ordenamientos más importantes y nuestra concomitante visión relativa a los llamados derechos humanos.

Es indudable que ciertos márgenes de la modernidad guardan dentro de sus enclaves vindicativos una vuelta al humanismo y por supuesto a la lucha contra la esclavitud, aspecto que se manifestó por ejemplo en 1926 con la Convención Relativa a la Esclavitud sustentada por la Sociedad de Naciones. Lo curioso de este tipo de pronunciamientos en la Europa de inicios del siglo XX era que los mismos países signantes reclamaban suyo el problema de la colonización contemporánea, como así acontecía en aquel entonces en África.

El instrumento internacional más conocido relativo a la trata de personas es el Protocolo Adicional a la Convención de las Naciones Unidas contra la Criminalidad Transnacional, organizada para prevenir, reprimir y castigar la trata de personas, en particular de mujeres y niños (también conocido como Protocolo de Palermo). Este protocolo tiene parámetros contrarios al conjunto normativo internacional de los derechos humanos, fue aprobado en 1949 y aún se encuentra vigente.

Algunas reflexiones

Existen en el Protocolo de Palermo elementos fundamentales que refuerzan la respuesta internacional contra la trata de personas, algunos de ellos son los siguientes:

---

de India; la Public Security Act [Ley de Seguridad Pública] de Nepal, la National Security Law [Ley de Seguridad Nacional] de Corea del Sur; la Internal Security Act [Ley de Seguridad Interior] de Malasia y Singapur; y la Internal Security Act [Ley de Seguridad Interior] de Pakistán) [...]. La religión o las doctrinas tiránicas en nombre de la religión se están entretejiendo en las constituciones de algunos países para eliminar [estos] derechos [de las minorías étnicas, las mujeres] 'Internationalism of Oppressors', *Economy and Political Weekly* 23, 4 (23 de enero de 1988). Los detalles de la política indonesia contemporánea y el papel que desempeña allí la 'religión' son tan intrincados que están directamente fuera de mi alcance. Dejemos que esta ligera intrusión se quede aquí, marcando el abanico de conjeturas que he lanzado desde la ignorancia" (Gayatri Chakravorty Spivak, 2010:74).

- Define la trata de personas, la cual está claramente vinculada con la explotación y la esclavitud, enfatizando la vulnerabilidad de las mujeres y los niños.
- Sustenta ciertas herramientas para autoridades de orden público, los mandos migratorios y los poderes judiciales, reclamando a los Estados la penalización de la trata, y señala su responsabilidad para investigar, sancionar y juzgar a los tratantes y establecer sanciones apropiadas para los acusados de trata de personas.
- Sustenta la protección y el apoyo a las víctimas y los testigos, asegurando su privacidad y seguridad; brinda información sobre procedimientos legales; otorga servicios para la recuperación física y psicológica; proporciona medidas para evadir la deportación inmediata, asegurando a las víctimas una repatriación segura y reconociendo los requisitos especiales para los niños.
- Proyecta estrategias de prevención y combate, entre las cuales incluye la capacitación y el intercambio de información entre los diversos Estados.

Como referíamos son múltiples los ordenamientos sobre la materia[8] a escala internacional, los cuales franquean también el Sistema

[8] Sentencias del Tribunal Internacional para las personas responsables por violaciones al derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de Yugoslavia señalan los factores que identifican a la esclavitud, 1995, Beijing, China, Cuarta Conferencia Internacional de la Mujer: se presentan los primeros casos de trata de mujeres con fines de explotación sexual, particularmente de mujeres de Colombia, Benín y los Balcanes. Como resultado, se incluye el tema de la trata de personas en dos artículos de la Declaración de Beijing, 1997-2000. Representantes de cien estados trabajan en Viena en la elaboración de la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional y el Protocolo contra la Trata. Diciembre del año 2000, Palermo, Italia. Septiembre de 2003. Entra en vigor la Convención al haber sido ratificada por más de 40 Estados. Lo mismo acontece con el Protocolo contra la Trata el 25 de diciembre de 2003. Convenio para la represión de la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena, vigente ratificado por 76 países. Acuerdo Global 2 y la Asociación Estratégica 3 entre México y la Unión Europea. La Unión Europea y México tienen varios programas en este ámbito en el nivel bilateral, regional y temático. Mediante una serie de seminarios denominados Diálogos sobre Políticas de Cohesión Social entre la UE y México, se ayudó a la formulación de políticas

Interamericano de Derechos Humanos, y en el caso nacional se encuentran fundamentados en la nueva adopción que sustentó la reforma y adición constitucional en materia de derechos humanos en el año 2011, lo cual ha dado lugar a su transversalización en todas las legislaciones locales de la República mexicana. Sin embargo, insistimos, el problema de la lógica del discurso jurídico corresponde a su práctica o aplicación, aspecto que por lo menos en la actual coyuntura de la presidencia de Enrique Peña dista mucho de su cristalización; sustentado de esta manera no significa desterrar la lucha por la vindicación, siguiendo a Jürguen Habermas en lo concerniente a la aplicación del mejor derecho, digamos aquel que reivindique nuestra condición humana, de manera que concebimos solamente a los derechos humanos no como un fin en sí, sino como un medio, dependiendo de la coyuntura histórica de que se trate y de quienes nos movilicemos para su aplicación; esto quiere decir que desde nuestra óptica los derechos humanos se aplicarán no sólo desde la lógica del poder —el Estado— o lo que queda de él en el neoliberalismo, sino básicamente desde el accionar de la sociedad no política, aquella que Hegel concibió como la sociedad civil.

Conclusiones

La trata de personas es un delito de aterradoras consecuencias, considerado como una modalidad contemporánea de esclavitud y como una forma extrema de violencia contra mujeres y niños que viola sus

---

públicas para mejorar la cohesión social en el país. A través del Laboratorio de Cohesión Social UE-México. Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación en contra de las mujeres, 1979; Convención sobre los derechos del niño, 1989. Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía, 2000. Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas, 2002 (OACNUDH). Directrices en relación entre la trata de personas y el asilo (ACNUR). Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las mujeres, 1994. Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores, 1994. Recomendaciones de la OEA para erradicar la trata de personas (véase Carlos Durand Alcántara, 2014).

derechos humanos fundamentales y cuya explicación y significados hay que situarlos en el actual esquema de desarrollo, por sí mismo injusto e inequitativo. Su reproducción como fenómeno social es consecuencia de una cultura patriarcal, clasista y racista, y siguiendo a Marx, es producto de la cosificación de las personas a través de la comercialización de las mismas, que entre otros fenómenos asoman la *nuda vida* para millares de indígenas que se encuentran en el contexto de la prostitución.

Sin embargo, este trabajo se funda en la concepción poscolonial, en sus expresiones sociales, políticas e incluso revolucionarias, y la cual en las últimas décadas ha constituido una concepción doctrinaria y política, que de alguna manera ha adquirido un posible acuerpamiento como un marco teórico particular, digamos el de una "nueva epistemología". Ver a la mujer indígena afectada, con el problema de la prostitución y la trata, también desde su posible vindicación social del sur del hemisferio.

En lo que respecta al indígena, este trabajo supone la "borradura asimétrica de la huella de los otros en su precaria subjetividad". Es decir, se trata de la comprensión de lo indígena desde una visión vindicativa propia, con dignidad y respeto.

Concebimos que el problema de la trata en el caso de la mujer indígena está demandando la atinencia de un nuevo momento para el movimiento indígena, en términos de la vindicación de los derechos que corresponden al género femenino, dada su actual deconstrucción social en el actual contexto globalizador.

En el proceso neoliberal los pueblos indios están reconstituyendo sus identidades en un contexto que no sólo recupera su historia y su memoria, sus valores, sus costumbres y sus prácticas tradicionales, sino que les plantea la necesidad de reconfigurar su existencia frente a la globalización económica.

En consecuencia, es evidente que nos encontramos frente a problemas estructurales, con lo cual no es suficiente reformar el marco normativo y establecer sanciones y procedimientos claros para perseguir y sancionar a los delincuentes, o de igual manera, para disminuir el índice de pobreza de las regiones de enganche (migrantes y comunidades rurales e indígenas); en este tenor se trata más bien, al decir de los neozapatistas, de un problema de refundación del Estado, en cuyo caso no corresponde tan sólo a las contradicciones in-

herentes del problema trazado, sino de un contexto neoliberal *per se* injusto que debe ser transformado. Evidentemente esto no se realizará tan sólo con el concurso de los pueblos indígenas, sino que constituye un problema de toda la nación mexicana.

Bibliografía

Bauman, Zygmunt (2015), *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*, México, Paidós.

Buzan, Barry; Ole Weaver y Jaap de Wilde (1997), *Environmental, Economic, and Societal Security*, Copenhague, Centre for Peace and Conflict Research (Working Papers núm. 10).

Chatterjee, Partha (1987), "The Nationalist Resolution 01 the Women's Question", ponencia 94, Calcuta, Centre for Studies in Social Sciences.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2013), *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México*, México, CNDH.

Connell, R.W. y James W. Messerschmidt (2005), "Hegemonic Masculinity: Rethinking the Concept", en *Gender & Society*, vol. 19, núm. 6, diciembre, Portland, University of Southern Maine, pp. 829-859.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2015), *Informe 2015*, México.

Derrida, Jacques y John Caputo (2009), *La deconstrucción en una cáscara de nuez*, Buenos Aires, Prometeo.

Durand Alcántara, Carlos (coord.) (2014), *Derechos humanos entre lo real… y lo posible*, México, UAM-A.

Ezeta, Fernanda (2006), *La trata de personas. Aspectos básicos*, México, Organización Internacional para las Migraciones/Comisión Interamericana de Mujeres/Instituto Nacional de Migración/Inmujeres.

Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2012), "Situación del embarazo adolescente en Argentina, en el día mundial de la población", disponible en <https://www.unicef.org/argentina/spanish/Embarazo_adolescente_Argentina-VB.pdf>.

García, Rolando (2008), *Sistemas complejos*, Barcelona, Gedisa.
Gevaert, Joseph (2003), *El problema del hombre. Introducción a la antropología filosófica*, Salamanca, Sígueme.
Gómez Jara, Francisco (1978), *Sociología de la prostitución*, México, Nueva Sociología.
Hanson, Norwood R. (1965), *Patterns of Discovery*, Cambridge, Cambridge University Press.
Heredia Zubieta, Carlos (2014), "El futuro de la agenda de América del Norte", en *El Punto sobre la I*, año 3, núm. 12, marzo, México.
Jayawardena, Kumari (1986), *Feminism and Nationalism in the Third World*, Londres, Zed Books.
Kosik, Karel (1967), *Dialéctica de lo concreto*, México, Grijalbo.
Marx, Carlos (1967), *El capital*, FCE, México.
Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2005), "Documento de Naciones Unidas: E/CN.4/2005/88".
Oswald, Úrsula y Hans Günter (2010), "Introducción. Globalización y desafíos ambientales", en Ú. Oswald y H. Günter (comps.), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, México, UNAM.
Piaget, Jean (1968), *Psicología y pedagogía*, trad. F.J. Fernández Buey, Barcelona, Ariel.
Reixach, Joan Frigole (2003), *Cultura y genocidio*, Barcelona, Universidad de Barcelona.
Rodríguez Ceberio, Marcelo y Paul Watzlawick (2006), *La construcción del universo*, 2a. ed., Barcelona, Herder.
Santos, Boaventura de Sousa (2012), *Una epistemología del sur*, México, Clacso/Siglo XXI.
Spivak, Gayatri Chakravorty (2010), *Crítica de la razón poscolonial. Hacia una crítica del presente evanescente*, Madrid, Akal.
Suárez, Víctor (2012), "Programa extraordinario de producción P-V 2012. Última llamada para revertir la catástrofe alimentaria", en *La Jornada del Campo*, 21 de enero.
Vidal-Beneyto, José (ed.) (2006), *Derechos humanos y diversidad cultural. Globalización de las culturas y derechos humanos*, Barcelona, Icaria/Antrazyt.

El feminismo y la construcción del derecho a decidir en México

Raquel Güereca Torres*

Introducción

El 24 de abril de 2007 se sentó un logro de una lucha feminista histórica: en la Ciudad de México las mujeres que así lo decidan pueden interrumpir el embarazo. Este logro legal expresa el trabajo conjunto de múltiples actores: académicos, periodistas, abogados, líderes de opinión, legisladores, organizaciones de la sociedad civil, médicos y funcionaros públicos, que en conjunto se sumaron al debate vinculado con una de las demandas históricas del feminismo. No obstante, esta fecha es la culminación de procesos de incidencia feminista iniciados en la década de 1990 con la formación de asociaciones y redes que articularon una demanda histórica del feminismo: el derecho de las mujeres a decidir sobre nuestros cuerpos. El contexto democratizador en la Ciudad de México ha estado marcado por la presencia y propuestas de grupos feministas. La Interrupción Legal del Embarazo (ILE) y la construcción del derecho a decidir es un camino marcado por la creación de experticia, acompañamiento legal, análisis de opinión pública sobre el aborto, formación de redes académicas y políticas para el análisis bioético, así como la creación de un proyecto de ley basado en los acuerdos y convenciones en derechos humanos de las mujeres, firmados por México (Lamas, 2015). Este conjunto de acciones marca la transformación de una parte del movimiento feminista en México, que incide en la vida política a través

* Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma.

de su participación como organizaciones de la sociedad civil (OSC). El cambio legislativo en la Ciudad de México estableció mecanismos de corresponsabilidad con las OSC y cambios en el sistema de salud que el gobierno local debe implementar para el ejercicio pleno del derecho a decidir de las mujeres.

Desde una perspectiva sociohistórica (Casal, 2008; Marshall, 1949), los derechos humanos surgen con la modernidad y son un proyecto de humanidad vinculado a las luchas históricamente emprendidas contra las opresiones, al tiempo que son expresión de la democracia. De ello dan cuenta las tres generaciones existentes que condensan los derechos políticos, sociales y de los pueblos. De acuerdo con Alda Facio (2011) y Charlotte Bunch (2000), en este proceso sociohistórico las mujeres nacimos humanas y sujetas de derechos en 1993, en el marco de la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos celebrada en Viena. Hoy, los derechos humanos son expresión de las sociedades democráticas pues plantean obligaciones a los Estados al constituir su marco normativo y operacional (Giménez y Valente, 2010). Desde los orígenes del Estado moderno (siglo XVIII) hasta Viena (1993), el feminismo corre paralelo al desarrollo de las sociedades para vindicar la condición de las mujeres; es, en palabras de Amelia Valcárcel, "una corrección al democratismo"[1] (2000) que se concreta institucional y normativamente en el proceso globalizador y democratizador de las agendas políticas (Lagarde y Valcárcel, 2011) que establece obligaciones a los gobiernos, al tiempo que impulsa la formación de organizaciones feministas de la sociedad civil.

El derecho a decidir es la interacción de derechos humanos como el derecho a la información, a la salud, a la libertad y la autonomía de las mujeres. Se materializa con los derechos sexuales y derechos reproductivos, reconocidos por el gobierno mexicano desde la IV Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (El Cairo, 1994)

[1] Amelia Valcárcel denomina *democratismo* a una forma de pensamiento ilustrado que tiene consecuencias en la vida práctica a través de la forma de organización de la vida política y social sustentada en leyes, relaciones laborales y asignación de espacios sociales diferenciados a hombres y mujeres. A diferencia del término *democracia*, que se refiere a la forma de gobierno, Amelia Valcárcel incluye los valores, concepciones del mundo que sustentan la forma de gobierno, así como las implicaciones en la vida de las personas.

y la V Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1996). Al mismo tiempo es creación de la cultura feminista y, en el caso que aquí se analiza, forman parte de una batalla en la sociedad civil organizada entre el conservadurismo y el movimiento feminista en México, pues están ligados estrechamente a las ideologías sobre la sexualidad y el género.

Llegar a un nuevo marco legal que reconozca y amplíe los derechos humanos con perspectiva de género, es un proceso político en el que el discurso sobre el aborto debate sobre la condición y el poder de las mujeres dentro de la sociedad en la regulación de la sexualidad y el control de la reproducción. Al igual que el orden de género, las modificaciones que ha sufrido la ley en materia de aborto *son históricas* y responden a momentos cruciales de la lucha entre las feministas y los sectores conservadores del país. En este ensayo, desde una perspectiva feminista, se destaca lo siguiente: ¿cuál ha sido la incidencia política de las mujeres en el debate sobre el aborto? ¿Cómo se relaciona el discurso provida sobre el aborto con un paradigma moral hegemónico? Para ello se analiza la dimensión y los debates político-culturales sobre el aborto en el siglo XX en México, a fin de destacar la construcción del derecho humano a decidir en México.

Política sexual:[2] patriarcado y sexualidad en México

El patriarcado es una forma de organización social, incluye aspectos como la religión, la economía y la cultura y se caracteriza por la dominación y explotación estructurales, sistemáticas e históricas de

[2] Dentro de la teoría feminista, el concepto de *política sexual* fue una aportación de Kate Millet a las explicaciones acerca de la forma en que se materializa la opresión de las mujeres en las sociedades patriarcales. Kate Millet (1970) señaló que la política sexual se integra por órdenes biológico, ideológico, sociológico, la clase social, los aspectos económicos y la educación, la fuerza y los aspectos antropológicos de los mitos y la religión, que toman cuerpo en aspectos psicológicos donde se interioriza la relación de subordinación. Sin lugar a dudas, este concepto mantiene su capacidad explicativa. El uso aquí propuesto se focalizará en la manera en que la multidimensionalidad biológica, psicológica, social, política, económica e ideológica juegan un papel importante al definir el ámbito de intervención del gobierno en la sexualidad.

las mujeres por los hombres (Lagarde, 1995 y 1996; O'Sullivan *et al.*, 1995). Es una organización social de las relaciones de género, de las instituciones y de los procesos sociales que producen y reproducen un concepto de la mujer y del hombre, donde la mujer es considerada un ser social político y sexualmente subordinado al varón.

La antropóloga Gerda Lerner (1990) explica que el patriarcado es un sistema social que se originó a la par de "la acumulación de excedentes agrícolas[3] en el periodo neolítico, el origen de la familia nuclear y la instauración del monoteísmo como sistema religioso".[4] El patriarcado es hegemónico por la ideología[5] que ha creado y que es milenaria por ser la base de la civilización occidental, al tiempo que está contenida en la filosofía[6] y en la religión judeocristiana. En esta última, la mujer existe por la voluntad del hombre y es una mediadora entre Dios y la reproducción. Así, el patriarcado se basa en una inferiorización simbólica de la mujer frente al hombre, constituido como paradigma social y cultural de la humanidad, que se materializa en la situación social, económica, política y cultural de dependencia y subordinación que se da tanto en el seno de la estructura como en el de la superestructura social. Es hegemónico no sólo en la

[3] Tesis que coincide con la desarrollada por Engels en *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado* (2002).

[4] El monoteísmo se acompañó de un proceso continuo para relegar a las mujeres al ámbito privado de la reproducción. En conjunto, nos dice Gerda Lerner: "hemos presenciado cómo los hombres se apropiaron y luego transformaron los principales símbolos de poder femeninos: el poder de la diosa-madre y el de las diosas de la fertilidad. Hemos visto que los hombres elaboraban teologías basadas en la metáfora irreal del poder de procreación masculino y que redefinieron la existencia femenina de una forma estricta y de dependencia sexual [...] conforme estas construcciones simbólicas, fijadas en la filosofía griega, las teologías judeo-cristianas y la tradición jurídica sobre las que se levanta la civilización occidental, los hombres han explicado el mundo con sus propios términos y han definido cuáles eran las cuestiones de importancia para convertirse así en el centro del discurso" (Lerner, 1990:319).

[5] Es importante resaltar que nos sumamos a la definición de ideología propuesta por Gramsci (1975:249), quien señala que es "la concepción del mundo que se manifiesta en el arte, en el Derecho, en la actividad económica, en todas las manifestaciones de la vida intelectual y colectiva".

[6] La filosofía aristotélica daba por hecho que las mujeres son seres humanos inferiores, hombres incompletos y defectuosos.

medida en que aún prevalece, sino a partir de la aceptación de esta situación por parte de la mayoría de las mujeres, al grado de que se considera como "natural" su subordinación.

La sexualidad como espacio de representaciones sociales, ideologías y normas, es el ámbito en el que recae la vigilancia de las mujeres, pues "desde la perspectiva antropológica, la sexualidad, específicamente la humana, es lenguaje, símbolo, norma, rito y mito: es uno de los espacios privilegiados de la sanción, del tabú, de la obligatoriedad y de la transgresión" (Lagarde, 1993:194-200). Dentro del patriarcado el cuerpo de la mujer y su sexualidad están valorizados como pasivos y ajenos a su voluntad. Las mujeres viven un cuerpo y una sexualidad enajenada, de cuyas características sólo resaltaré que *debe estar enmarcada en el deber ser genérico, es decir, a su capacidad reproductiva-procreativa*; por ello toda práctica sexual femenina se asocia como orientada a la maternidad.

De esta ideología patriarcal se han creado normas sociales para la mujer basadas en el uso de su sexualidad, la cual, como señala Marcela Lagarde (1993), es de otros, llámense hijos, esposo, novio, de toda aquella figura sobre la cual la mujer deposita sus cuidados, su amor y su trabajo. En el mundo patriarcal se especializa a las mujeres en la maternidad, cuyo fin supremo y ético es la reproducción de la sociedad (los sujetos, las identidades, las relaciones y las instituciones) y de la cultura (la lengua, las concepciones del mundo y de la vida, las normas, el pensamiento simbólico, los afectos y el poder). Así, la madre se vuelve una "institución histórica, clave en la reproducción de la sociedad, de la cultura y de la hegemonía y en la realización del ser social de las mujeres" (Lagarde, 1993:376), pero para constituirse como tal es preciso escindir a la mujer de su erotismo.

En México, diversas ideologías han servido para reforzar esta cosmogonía sobre la condición natural y maternal de la mujer, frente a la condición social y política del hombre. Estamos hablando del *guadalupanismo*, el culto a la virgen de Guadalupe y a la maternidad. En la sociedad judeocristiana la mujer es transgresora y víctima.[7] El sincretismo cultural que existe en México, que mezcla tradiciones occidentales con prácticas indígenas, es el producto del mestizaje y

[7] Recordemos que para pagar su transgresión es que se legitima su victimización a través del maltrato y el sufrimiento.

para el caso de la mujer, desde la perspectiva de género, explica la caída del imperio azteca a partir de su "maldad", materializada en la figura de la Malinche (Montecino, 1996; Paz, 1977), quien es la traidora, la chingada, la culpable. Damos cuenta de un mestizaje originado en la traición y en lo ilegítimo profundamente vinculado con lo sexual.[8]

> Lo femenino no ha sido aún integrado al mundo mestizo porque este último no ha logrado superar el trauma de ser producto de una violación, por ello hasta hoy día lo femenino permanece como estereotipo de lo chingado […] El rechazo a la Malinche (lo femenino) se sutura con la exaltación de la virgen (Montecino, 1996:191).

Tenemos entonces una desgracia arquetípica similar a la de la figura de Eva, en la que la mujer es la causa del desorden social, de la ruptura y del castigo, presente en la cultura nacional.

El derecho,[9] la hegemonía,[10] la contrahegemonía[11] y la resistencia[12] están yuxtapuestos de manera contradictoria en el discurso y las propuestas sobre el aborto y su despenalización. Las políticas estatales que tocan indirectamente el problema del aborto, el movimiento feminista, la incidencia política del clero y las modificaciones a los

[8] Sobre esto, baste con mencionar que los españoles violaban a mujeres indígenas, o bien, mantenían relaciones eróticas con ellas, pero que por su condición de conquistadores, tenían la obligación de crear una familia con españolas, con mujeres occidentales, *so pena* de perder el poder que poseían. Así las cosas, los hijos surgidos de estas relaciones, fueran violentas o consensuadas, eran ilegítimos. Las mujeres, ya oprimidas por su condición de indígenas, eran doblemente excluidas y segregadas por las instituciones familiares que regulaban la vida de Nueva España.

[9] Que entendemos como el conjunto de normas que reflejan el tipo de civilización, así como de relaciones sociales deseadas por un bloque histórico erigido en Estado.

[10] Concebida como el dominio y la dirección ideológica presente en una sociedad determinada, que además no es única ni absoluta.

[11] Se refiere a la capacidad de réplica y de propuesta que se teje frente a la hegemonía y para contrarrestarla.

[12] Concepto que está asociado con la negación de la hegemonía por parte de ciertos sectores de la sociedad, para proponer otro tipo de civilización, de relaciones sociales o de cosmovisión.

códigos penales son una clara muestra de la dimensión política que tiene el problema del aborto: está presente en la discusión del proyecto de sociedad que desean cada uno de los actores mencionados, como un debate ético y moral.

Las condiciones histórico-coyunturales en que se desarrolla el discurso sobre el aborto en México tienen que ver con una lucha histórica entre el conservadurismo y los sectores progresistas del país, en la cual el Estado con sus tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) ha jugado un papel titubeante ante la Iglesia y el movimiento feminista. En México prevalece una lucha entre lo doctrinario y lo secular, entre el poder político de la Iglesia y el poder del Estado como reguladores de las relaciones sociales y del proyecto de nación. La concepción católica sobre la sexualidad permanece en gran parte de las costumbres y leyes sociales.

Política sexual estatal

La concepción y posición del Estado acerca de la sexualidad se puede inferir a partir de las políticas de población. Estas políticas legitiman un concepto de la mujer y su *deber ser* a través del control sociodemográfico de su cuerpo y su sexualidad. Así, las políticas de población tienen que ver con la reproducción humana y definieron socialmente a las mujeres a partir de la maternidad hasta la década de 1990, cuando dieron un giro hacia los derechos sexuales y reproductivos. En el siglo XX y lo que va del XXI han existido políticas *pronatalistas, de planificación familiar y de salud reproductiva*. A continuación se señalan brevemente sus características.

1) Políticas pronatalistas. Estuvieron encaminadas a fomentar la concepción y el nacimiento humano, promoviendo la maternidad a través del ideario de que "los niños son la riqueza de la nación". Basadas primero en la moral sexual porfiriana que se extiende al contexto revolucionario,[13] y luego en el modelo keynesiano de desarrollo

[13] Durante la Colonia, la encargada de administrar la educación era la Iglesia, cuyo predominio se extendió hasta el Porfiriato en el terreno de lo sexual. En el periodo de la Revolución mexicana algunas mujeres comenzaron a incidir públicamente. De entre ellas destaca Hermila Galindo, cuyo pensamiento

económico, el pronatalismo en nombre de la modernización y el desarrollo económico conllevó la censura de los métodos anticonceptivos en la Ley General de Población de 1936, cuyo Código Sanitario proscribía cualquier tipo de propaganda sobre los productos anticonceptivos e impedía su venta. Esta censura responde en gran medida al antecedente de la *Guerra cristera*, así como a la reacción del conservadurismo ante el *Proyecto de Educación Sexual* de 1934 dirigido por el entonces secretario de Educación Pública, Narciso Bassols, cuyo objetivo era promover la educación sexual y socialista en México, y relacionaba la prevención del aborto con la educación sexual. En 1934, Narciso Bassols introduce la educación sexual en los dos últimos años de la primaria y en la secundaria. La oposición por parte del clero y las asociaciones de padres de familia fue tan intensa que el entonces presidente Plutarco Elías Calles aceptó que Bassols abandonara su cargo en mayo de 1934.

Las políticas pronatalistas se conformaron con las leyes de Población de 1936 y 1947. La de 1936

> Planteaba dos prioridades: *1*) el crecimiento demográfico y *2*) el crecimiento natural por medio de la nupcialidad temprana, de nacimientos numerosos y ayudas prioritarias a las familias más prolíficas. En este tiempo, se facilitaba social y legalmente el proceso de reproducción o la exposición a la fecundación sin control anticonceptivo con lo que se promovía que comenzara lo antes posible. El resultado fue tener familias numerosas que podían estar conformadas por hijos varones, en parte por las costumbres del robo o rapto de las mujeres, y

---

progresista y feminista tuvo una gran influencia en las modificaciones al Código Penal yucateco hechas por Felipe Carrillo Puerto, en el cual se reconocía el derecho al aborto por condiciones económicas; además él introdujo la educación sexual y la anticoncepción planteadas por Margaret Sanger. Dicho gobernador, en asociación con mujeres feministas, principalmente Sanger y Galindo, afirmaba que el control natal debía ser considerado como un programa de salud y como determinante para alcanzar la autodeterminación de las mujeres y la igualdad de los sexos. Existieron otros grupos de mujeres, como el Movimiento de la Mujer, en el que la maternidad era considerada como un rol social superior y como tal, dicho grupo fomentaba la domesticidad del sexo femenino. Además de este pensamiento, la lucha política de las mujeres de aquella época se centraba en la obtención del derecho al voto y con ello el reconocimiento de su condición de ciudadanas. Véase Gabriela Cano (1997).

> por la menor esperanza de vida de los hombres en la década de 1930, cuyo promedio de vida era de 35.5 años (Córdoba Basulto, 2011:1).

Mientras que la de 1947 se acompañó de la autorización de matrimonios legales a los 14 años de las mujeres y 16 para los hombres, al tiempo que otorgaba premios económicos a las familias numerosas.

Miguel Ávila Camacho promovió políticas pronatalistas en nombre de la modernización y el desarrollo, así como la noción de la "madre trabajadora" al aprobar la ley para la creación de guarderías para trabajadoras del Estado, aunque fue hasta 1960 que el IMSS comenzó a proporcionar este servicio. En este marco, la Iglesia fomentó la vocación de servir a otros como el único camino de realización de las mujeres. Se fortaleció la identidad nacional mediante la asociación de las madres con la imagen de la Virgen de Guadalupe. "El afianzamiento del culto a la madre prolífica y abnegada era una práctica en las familias mexicanas" (Sánchez, 2009:359).

Con la llegada de Lázaro Cárdenas al Poder Ejecutivo, se vislumbran algunos cambios dentro de la organización de sectores sociales. Cárdenas tenía un ideario político nacionalista, anticomunista y con una postura anticlerical,[14] que no cambió las políticas pronatalistas.

2) Planificación familiar: pocos hijos para darles mucho. Esta política pretendía reducir la población y relacionar su tamaño, estructura y forma con el desarrollo sustentable. Sustituye el modelo keynesiano de desarrollo por el maltusianismo, pues en 1966 se desarrollaron las primeras proyecciones de población que anunciaban la duplicación de la población en 20 años, lo que dificultaría la intervención del Estado en la economía y el desarrollo social. A este contexto se debe sumar el estallido de luchas contraculturales en la década de 1970: el movimiento estudiantil, la segunda ola del feminismo, el surgimiento de la guerrilla y otros movimientos sociales[15] darían pauta a una apertura democrática forzada por parte del gobierno.

[14] Sin embargo, la Iglesia católica apoyó al Estado mexicano en la expropiación petrolera. Incluso el papa Pío XI manifestó su solidaridad con el presidente en torno a la expropiación, a la vez que se manifestó en contra de la educación sexual, laica y gratuita.

[15] Vislumbrado en el movimiento estudiantil del 68, el obrero, el ferrocarrilero y el de doctores.

En el preámbulo a la realización de la 1ª Conferencia Internacional de la Mujer en México, en 1975, y la celebración de la 3ª Conferencia Mundial de Población y Desarrollo (Bucarest, 1974), era políticamente necesario transformar la política poblacional. Así, en 1972 surge la Ley General de Población que fomentaba la planificación familiar y el uso, acceso y difusión de métodos anticonceptivos. En el ámbito internacional se vivía una creciente ampliación de los derechos reproductivos de las mujeres, por lo que en México, que fue el país sede de la celebración del Año Internacional de la Mujer, el gobierno federal señalaba que defendía los derechos de las personas a decidir sobre su reproducción, específicamente en lo que concierne al número de hijos; esto no era más que una estrategia enunciativa ante las agencias internacionales en las que dominaba el enfoque sobre la incorporación de las mujeres al desarrollo y que serían fuente importante para el financiamiento internacional de las nuevas políticas de población.

En este contexto, resurge públicamente el tema del aborto que en ese tiempo la Secretaría de Gobernación, a través de Mario Moya Palencia, señaló que no se legalizaría pues pondría en peligro la nueva Ley General de Población. Al estar abierto el debate sobre el aborto, el gobierno creó el Grupo Interdisciplinario del Aborto (GIA), que luego de un estudio multidisciplinario consideró válida la propuesta feminista de despenalizar el aborto para reducir índices de mortalidad, y fomentar la educación sexual y la planificación familiar para reducir los abortos clandestinos. No obstante, dichas recomendaciones no surtieron efecto en el Código Penal y sus artículos sobre el aborto.

Se puede concluir que en el periodo de 1973-1976 se consolidó la política de planificación familiar, de "paternidad responsable", a través de tres mecanismos políticos:

a) Las reformas jurídicas necesarias.
b) El Estado asumió la obligación de educar, informar y garantizar la libertad para tomar decisiones sobre reproducción, así como el acceso fácil y gratuito a métodos anticonceptivos en condiciones de igualdad y libertad.
c) El casi absoluto dominio de la profesión médica en los programas de planificación familiar, que aprovechó una postura médica

mayoritariamente favorable hacia la difusión e implementación de métodos anticonceptivos; aunque también se puede afirmar que fue una estrategia para no enfrentarse con los sectores conservadores del país.

3) *Salud sexual y reproductiva: un triunfo feminista.* Se considera que fue un triunfo feminista por excelencia, pues visualizó las flagrantes violaciones a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres mexicanas, originado en la "medicalización" de la política de planificación familiar, que poseía un carácter cuantitativo; así como en las secuelas del aborto inseguro y clandestino, al tiempo que incorporaba las aportaciones del feminismo a la concepción de sexualidad. Fue el resultado de la incidencia feminista en el ámbito internacional, que se materializó en la firma por parte del gobierno mexicano de Plataformas de Acción de la 4ª Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), en las que se considera necesaria la incorporación de la perspectiva de género para el logro del desarrollo sustentable, así como el reconocimiento de la salud sexual y reproductiva. Se cambió el término de *planificación familiar*, referido al derecho de las parejas, por el de *salud reproductiva*, entendido como: "el completo estado de bienestar físico, mental y social de la persona para todo lo relativo al aparato genital y su funcionamiento […] supone la salud sexual, es decir, la posibilidad de llevar una vida sexual satisfactoria con toda seguridad y de procrear libremente con tanta frecuencia como la persona lo desee" (ONU, 1994; Lassonde, 1996). El término coloca a las personas como destinatarias y sujetos de derechos.

La Conferencia de El Cairo (1994) incluyó la interrupción del embarazo como un problema de salud pública, específicamente de salud sexual y reproductiva. Derivado de la firma de la Plataforma de Acción de El Cairo, el gobierno mexicano creó el Grupo Interinstitucional de Salud Reproductiva,[16] que fue el antecedente de la

[16] Integrado por organizaciones de la sociedad civil (tales como la Fundación Mexicana para la Planeación Familiar, la Federación Mexicana de Asociaciones Privadas de Salud y Desarrollo Comunitario, el Consejo de Orientación para Adolescentes, el Consejo de Planificación Familiar para Adolescentes, el Consejo de Planificación Familiar para la Juventud, Católicas por el Derecho a Deci-

Dirección General de Salud Reproductiva, primera dependencia en México encargada de vigilar y promover la vivencia sexual y reproductiva saludable, sin riesgos, satisfactoria y, que en su origen contó con la participación de la sociedad civil organizada.

A pesar de lo anterior, la ausencia de una clara y definida postura por parte del gobierno federal a propósito del aborto, ha hecho de la lucha por su despenalización un arduo enfrentamiento entre las feministas y el sector conservador-religioso de México.

Conservadurismo y feminismos en México

El conservadurismo en México hoy refiere a un conjunto de organizaciones de la sociedad civil (OSC) afines a la Iglesia y vinculadas con el episcopado, empresarios y políticos que buscan imponer la visión judeocristiana de la sexualidad. No obstante, forman parte de una disputa histórica entre el Estado y la Iglesia iniciada en torno a la propiedad de la tierra, la distribución de los impuestos y la soberanía pública, para hoy concentrarse en la sexualidad y el diseño de políticas públicas en materia de derechos sexuales y derechos reproductivos (Chiarotti, 2007; Nugent, 2002).

La Iglesia católica posee un poderío económico, moral, ideológico y político, presente a lo largo de la historia de México. Adquirió un gran poder político durante la Colonia, debido a que era la encargada de administrar las áreas de educación, religión, caridad y salud para los colonizados. Tenía un monopolio ideológico en lo que concierne a familia y género, era la institución que legitimaba las relaciones maritales y por ende, las familiares. Además no existía ninguna ley que regulara los ingresos que obtenía a través del diezmo, ni los bienes materiales que estaban bajo su posesión; tampoco existía un

---

dir, la Iniciativa por una Maternidad sin Riesgos en México y el Grupo de Información en Reproducción Elegida) y dependencias del sector público (como la Secretaría de Salud, IMSS, Programa IMSS-Solidaridad, el ISSSTE, DIF Nacional, Servicios de Salud del Departamento del Distrito Federal, Secretaría de la Defensa Nacional de Población, el Instituto Nacional Indigenista y la SEP); tuvieron a su cargo la elaboración del Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar.

registro sobre los matrimonios y nacimientos que dicha institución legitimaba socialmente. Es por esta razón que los liberales de la segunda mitad del siglo XIX buscaron reducir su poder público, para ello se instituyó el matrimonio civil, el registro civil, la educación primaria y secundaria pública y a la que podían asistir las mujeres, el laicismo y la reducción de bienes a la Iglesia.

La Guerra cristera fue sin duda el enfrentamiento más sanguinario entre la Iglesia y el Estado moderno en la historia de México. Sus secuelas políticas se manifiestan en las reservas que han tenido los gobiernos actuales para cambiar políticas que inciden en la sexualidad de los mexicanos, como lo son: la planificación familiar, la educación sexual, la legalización en materia de aborto, entre otros ámbitos en los que la Iglesia no ha querido dejar de influir moralmente. Diversos grupos y políticos derechistas provienen ideológica y familiarmente del movimiento cristero. Son la evolución de grupos como Acción Católica de la Juventud Mexicana (ACJM), y Acción Cultural Politécnica, organizaciones derechistas surgidas entre 1926 y 1929, cuyas acciones violentas (desde cortar orejas hasta asesinar) se materializaban en opositores de la Iglesia católica, laicos, revolucionarios o socialistas. Actualmente están representados a través de Asociación Cívica Femenina (Ancifem), Pro Vida, Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF), Opus Dei, Legionarios de Cristo, Caballeros de Colón, Asociación Nacional para la Moral, Comisión Mexicana de Derechos Humanos, Yunque, Acción Católica Mexicana, Confederación Nacional de Escuelas Particulares, entre muchas otras organizaciones civiles, cuyo activismo se manifiesta a través de la obstaculización de proyectos de despenalización del aborto, anticoncepción, anticoncepción de emergencia, prevención del sida, promoción del sexo seguro, educación sexual, y de derechos de minorías sexuales, además de realizar atentados (Buendía, 1987)[17] en contra de quienes pongan en peligro su fundamentalismo (González Ruiz, 2001 y 2002).

Con la caída del comunismo, desde el Vaticano, los esfuerzos políticos de la institución han estado encaminados a la "moralización so-

[17] En esta obra, Buendía describe cómo estas organizaciones derechistas, en las que intervienen personajes públicos, han llevado a cabo actos terroristas, de intimidación, así como el asesinato de personas contrarias a su ideología.

cial". México representa para el Vaticano el control y la hegemonía de América Latina, debido a la influencia que nuestro país tiene sobre Centroamérica, El Caribe y algunas naciones del Cono Sur. Frente a la censura política —que ha sido más una ficción que una realidad jurídica—, la Iglesia le apuesta a las "asociaciones laicas". Así las cosas, el Vaticano no ha escatimado recursos para apoyar a todas las asociaciones derechistas, previamente citadas, que le permitan movilizar a la sociedad civil. Es pertinente señalar que el apoyo de la institución eclesiástica a dichas agrupaciones se puede explicar a la luz de la censura política que tiene la Iglesia para incidir en un Estado moderno en el que el laicismo y la secularización son las premisas básicas para su consolidación política y cultural. Así, tenemos que la Iglesia busca acomodos políticos a través de las agrupaciones civiles que —sin duda— representaban sus intereses ideológicos, los cuales eran vistos como demandas de la sociedad civil organizada.

La incidencia política de la Iglesia debe entenderse a la luz de una lucha político-ideológica entre el Estado y el clero por mantener el dominio de la sociedad a través de los cuerpos y lo que ellos producen. Este enfrentamiento ha evolucionado y tomado los más variados matices. Después de la Revolución mexicana, frente al poderío eclesiástico en la conciencia del pueblo, el gobierno le apostó a la educación laica y científica teniendo a los maestros como agentes sociales promotores del cambio y el progreso. Actualmente, algunos sectores de la sociedad civil se han organizado y han construido asociaciones como una forma de ejercer la ciudadanía. Ahora la contienda en todo lo referente a sexualidad se da entre la Iglesia y la sociedad civil organizada, en la que el Estado actúa de manera ambigua en un clima de cesiones y marginaciones.

A partir de 1992, con la Ley General de Asociaciones Religiosas y Culto Público, la Iglesia adquirió personalidad jurídica y desaparece la prohibición de intervenir en la educación, asimismo se les otorga el derecho a votar a los ministros de culto. Actualmente la agenda política de la Iglesia se centra en la defensa de las inconformidades que presentó ante las últimas CIPD[18] y CIM[19] (1994 y 1995, respectivamente), a saber:

[18] Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo.
[19] Conferencia Internacional de la Mujer.

- Empoderamiento de la mujer
- Salud sexual y reproductiva
- Derechos sexuales y reproductivos
- Maternidad sin riesgos
- Aborto
- Por no incluir la palabra madre y por considerar estos conceptos como una transgresión a los códigos morales que "deben" regir a las sociedades, cuyas crisis consideran que son causadas por la salida de las mujeres del espacio privado (ámbito doméstico), pues a ellas se les considera las "guardianas de la moral".

Por su parte, la agenda feminista en torno al aborto se centra en la sensibilización ciudadana basada en la difusión de información científica y libre de prejuicios acerca de sexualidad y de la dimensión médica y ética sobre el aborto. También se incluyen actividades como el cabildeo y *advocacy* (defensa pública de una idea) con representantes de la sociedad política y de la sociedad civil, basadas en la discusión acerca de los riesgos del aborto clandestino. La propuesta "Maternidad voluntaria" ha sido uno de los grandes aportes políticos del feminismo a la ciudadanía de las mujeres. Este proyecto surgió en 1979, luego de varios años de discusión sobre el tema. Consiste en cuatro condiciones sociales básicas para el ejercicio libre de la maternidad:

- Educación sexual amplia y en todos los niveles etarios, sociales y económicos
- Acceso amplio a métodos anticonceptivos que sean seguros para la salud de las mujeres, confiables en su efectividad y baratos para ser accesibles a todas las clases sociales
- Derecho al aborto libre y gratuito, como un último recurso
- No a la esterilización forzada, sin consentimiento o bajo presión.

Se elaboró una propuesta para la Cámara de Diputados, que fue presentada a título del Partido Comunista Mexicano, e incluía:

- Exposición de motivos para su despenalización
- Discusión sobre la legislación actual
- Valoración legal de la importancia de la voluntad de la madre

- Anteproyecto de reforma al Código Penal
- Anteproyecto de reforma al Código Sanitario
- Anteproyecto del reglamento de parteras empíricas capacitadas
- Programa de inducción del aborto para incluir en el Código Sanitario.

Esta propuesta de ley se quedó congelada y la respuesta de los grupos conservadores en el país fue intensa, además de ser la antesala de la creación del Comité Nacional Pro Vida, en un esfuerzo conjunto del entonces arzobispo Ernesto Corripio Ahumada, el Vaticano y el Consejo Pontificio para la Familia.

La lucha entre el sector conservador-religioso y el feminista la podemos observar en los proyectos de ley y las modificaciones al Código Penal realizadas desde el surgimiento de la etapa moderna de la historia de México; a continuación se encuentran algunas de ellas:

1) *Código Penal de 1871.* El aborto tenía como atenuante *honoris causa* y peligro de vida de la madre. No existen excluyentes, pero se dejó de castigar con pena de muerte. A pesar de ser un código posterior a la Guerra de Reforma, la concepción ética reinante de la sociedad aún era conservadora y católica. Los atenuantes del aborto como delito castigaban la conducta sexual de la mujer, pues la preservación del honor del hombre o la familia se justificaba a razón de evitar el escándalo, la infamia y el conocimiento público de la transgresión. Éste es un código porfiriano que cuidaba las buenas costumbres.

2) *Código Penal de 1931.* Fue una modificación posterior a la Revolución, la Guerra cristera y la actividad en pro de los derechos de las mujeres por parte de Hermila Galindo,[20] Benita Galeana, Felipe Carrillo Puerto y Salvador Alvarado. Existía un ambiente de ideas progresistas en el que las mujeres participaron en el movimiento re-

[20] Fue la primera feminista de la etapa moderna de México en influir en el cambio legal en favor de los derechos de las mujeres al crear la Ley del Divorcio en 1914, la Ley de Matrimonio en 1915, y la Ley de Relaciones Familiares de 1917. En esta última las mujeres obtenían derecho a realizar contratos, participar en demandas legales, gozar de los mismos derechos del hombre en cuanto a la custodia de los niños; se reconoció el derecho de las mujeres a salir de la casa paterna a los 21 años sin necesidad de casarse, entre otros más.

volucionario, se celebró el Primer Congreso Feminista en 1916 en Yucatán. Políticos como Salvador Alvarado, Felipe Carrillo Puerto y Venustiano Carranza vieron en el feminismo una forma de contrarrestar los valores católicos y con ello quitarle poder social a la Iglesia. Sin embargo, en 1929 se hacen revisiones generales a las leyes y así en el Código Penal de 1931, el artículo 331 señala que se considera como aborto: "el no nacimiento del producto de la concepción, considerado dentro del término no favorable a la viabilidad de la criatura humana, es decir, antes de los cinco meses y medio del embarazo". Se consideraron como atenuantes: *honoris causa*, violación y peligro de muerte de la madre, y se incluyó la persecución abierta a las prácticas del aborto. El castigo para las mujeres que incurrieran en esta práctica iba de seis meses a cinco años de cárcel, así como para el médico practicante de uno a ocho años. La influencia católica dentro de este código es notoria, por considerarlo un crimen voluntario y racional que cometen las mujeres, es una sanción a su libre albedrío y a la transgresión de su rol y del *deber ser*.

En el contexto internacional del momento se vivía una política abolicionista, la cual consistía en liberar o despenalizar la práctica del aborto, pues se estaban gestando grandes cambios en pro de los derechos de las mujeres, al menos así lo demostró un estudio realizado por Matilde Rodríguez Cabo,[21] quien respaldó la propuesta comunista sobre el aborto y señaló que el sistema de salud soviético era un modelo científico en cuanto a su tratamiento sobre el aborto (Ortiz-Ortega, 2001). En esta época, la Iglesia también hizo un llamado ofensivo a escala mundial en el que condenaba la práctica del aborto bajo cualquier circunstancia, a través de su encíclica *Casta Conubii*.

En México los sectores que defendían el derecho a la maternidad voluntaria y el aborto eran grupos comunistas y de izquierda, que fueron reprimidos y relegados por el gobierno en una actitud anticlerical y anticomunista con un nacionalismo en exceso. Existió un clima de represión por parte del gobierno, y de clandestinidad del Partido Comunista Mexicano (PCM) por el otro. Esto, aunado al antecedente de la Guerra cristera, propició que no hubiera promoción

[21] Médica del sistema de salud pública que fue enviada en 1929 a la URSS por el gobierno mexicano.

del aborto desde la izquierda, ni enfrentamiento directo sobre el tema con el gobierno hasta 1934, en que se dio a conocer el Proyecto de Educación Sexual; además de que las mujeres, protagonistas de la lucha por despenalizar el aborto, concentraron sus fuerzas para lograr la obtención del voto, que era un paso para el reconocimiento de su ciudadanía.

3) *Propuesta de la CTM.* Es un discurso pionero en cuanto al tratamiento del aborto como un problema de salud y justicia social. Fue elaborado por Ofelia Domínguez Navarro y presentado por la doctora Matilde Rodríguez Cabo; la CTM sólo ofreció el foro para su discusión y difusión en el marco de la Convención de Unificación Penal. Esta propuesta[22] relacionaba el aumento de la práctica del aborto con la desigualdad social que caracteriza a la sociedad capitalista; señalaba que eran las mujeres pobres sin acceso a métodos anticonceptivos ni a médicos calificados quienes sufrían consecuencias, por lo cual, consideraban que el aborto debía ser un asunto de salubridad y no penal, pues su prohibición agravaba el riesgo que corrían las mujeres en la clandestinidad. Esta propuesta, pionera en cuanto al tratamiento del aborto como un problema de salud pública, se da en un contexto político ambivalente: la Iglesia católica retomó un liderazgo político y social cuando en 1936 apoyó la expropiación petrolera, aunque al mismo tiempo se manifestó en contra de la educación laica y secular. No obstante, su apoyo a dicha expropiación fue crucial y el gobierno de forma silenciosa aceptó la promoción de los valores católicos y los aceptó como elementos intrínsecos a la "nacionalidad mexicana" (una frase propia de la época fue: "Un México fuerte es un México católico"). Así, al nacionalismo se unieron los valores católicos, en un esfuerzo anticomunista y antiimperialista (Ortiz-Ortega, 2001).

4) *Apertura de zonas grises*. Adriana Ortiz-Ortega (2001) explica que es una liberación silenciosa y heterogénea de la práctica del aborto, no incluía reglamentos ni códigos de procedimientos. Fue un arma que utilizó el gobierno para contrarrestar el feminismo y el conservadurismo. Comenzó con José López Portillo y se concretó en el gobierno de Miguel de la Madrid. Esta liberalización no conlleva-

[22] "El aborto por causas económicas y sociales"; fue escrita por Ofelia Domínguez Navarro y presentada como ponencia por Matilde Rodríguez Cabo.

ba la generación de servicios ni la regulación pública de su práctica privada, que aunado a la falta de procedimientos judiciales convertía las modificaciones en simples estrategias enunciativas por parte del gobierno, las cuales no incidieron jamás en la realidad de muchas mujeres mexicanas que abortaban en pésimas condiciones sociales y sanitarias, quienes fueron sacrificadas por el Estado.

Destaca el hecho de que, con estas modificaciones tan dispersas y sin procedimientos judiciales, se vuelve más difícil la homologación de los códigos penales para hacerlos de corte liberal, debido a que mitigar el feminismo y el conservadurismo con la misma táctica, predice la prolongación del debate áspero, en el que sólo hay buenos y malos y no tienen cabida ni las precarias y nulas condiciones médicas en que se realiza el aborto clandestino con sus secuelas, ni las motivaciones de las mujeres como sujetos con capacidad moral de autodeterminación

5) *Reforma al Código Penal de Chiapas (1990)*. Es uno de los más radicales intentos de despenalizar el aborto hecho por el gobierno. Incluía como excluyentes: violación, malformaciones congénitas, riesgos a la salud de la madre, falla de métodos anticonceptivos, ser madre soltera, y que la mujer adujera carecer de información adecuada respecto a la planificación familiar. La respuesta de Pro Vida fue intensa[23] y rebasó la feminista que aún realizaba la mayor parte de sus actividades por boteo y su discurso por la despenalización del aborto carecía de argumentos sólidos que incluyeran información científica y médica, lo que las hacía ver como radicales. Esta reforma también fue criticada por sectores progresistas que intuían en ella un afán de exterminio de la población indígena por parte del gobierno, pues Chiapas es el estado con mayor población indígena y en extrema pobreza. En diciembre de 1990 el gobierno suspendió la reforma.

6) *Caso Paulina*. Este caso no representa ninguna modificación a las leyes, pero sí la falta de laicismo y con ello el poder de la dere-

[23] Además de las movilizaciones con marchas, fotos de fetos destruidos, organizaciones conservadoras afines a Pro Vida amenazaron con organizar una marcha de protesta el 11 de enero, durante la Reunión Cumbre de Países Centroamericanos, de no contar con una respuesta en su favor por parte del gobierno. Esta amenaza ponía en peligro la política exterior del gobierno mexicano encaminada a la firma del TLC.

cha en México, así como la falta de reglamentos y procedimientos jurídicos para ejercer el derecho al aborto por violación. Paulina Ramírez Jacinto fue violada el 31 de julio de 1999, acto del que resultó embarazada. Presentó una denuncia por violación y robo, la doctora que le confirma el embarazo le señala que ella misma le practicaría el aborto de tener la orden judicial. Al solicitar el aborto al que tenía derecho, el Ministerio Público de Baja California gira la orden al Hospital General de Mexicali, donde comienza la violación a los derechos de la menor de edad. Desde la negativa del director del hospital a practicar el aborto, las visitas de gente de Pro Vida, la canalización de Paulina y su madre con un sacerdote por parte del procurador estatal, Juan Manuel Salazar Pimentel, y una serie de atropellos, transcurrieron los meses en que Paulina podría abortar sin riesgos para su salud. El feminismo en México, en esta época, ya se encuentra organizado (u *oenegizado*) y financiado por agencias internacionales progresistas, lo que le permite una profesionalización en diferentes temáticas. Con el apoyo de abogadas feministas, el caso llegó a la Procuraduría de Derechos Humanos de Baja California, que giró una recomendación; a saber: *1*) la destitución del director del Hospital de Mexicali; *2*) la creación de un fideicomiso para reparar el daño moral y material, y que cubra los gastos de Paulina y su hijo hasta la mayoría de edad. Hasta la fecha de conclusión de esta investigación (2003), no se había cumplido ninguna de las recomendaciones de la Procuraduría de Derechos Humanos de Baja California (Poniatowska, 2000). Debido que ninguna de las recomendaciones se habían cumplido, Paulina llevó su caso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) con el objetivo de llegar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Cor-IDH), acompañada por el Center for Reproductive Rights y GIRE (Lamas, 2015). Este caso terminó con un acuerdo entre el gobierno de Baja California y Paulina, ratificado en Washington y publicado el 8 de marzo de 2007. Entre las obligaciones estatales para reparar el daño moral, Paulina exigió como reparación integral del daño por violar sus derechos humanos, cambios en las políticas públicas y leyes para que ninguna mujer sufriera lo mismo que ella.

> Así el gobierno de Baja California se comprometió a reformar la Ley Orgánica de la PGJ del estado con relación al procedimiento de in-

> terrupción legal del embarazo, en concordancia con el Código Penal, así como a calendarizar cursos de capacitación a agentes del Ministerio Público. Por su parte el gobierno federal se comprometió, por medio de la Secretaría de Salud, a revisar políticas públicas sobre violencia contra las mujeres […], el avance en la instrumentación del Programa Nacional de Prevención y Atención a la Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres. De esta revisión surgió la NOM-046-SSA2-2005 […] de observancia obligatoria para los prestadores de salud del sector público, social y privado que componen el Sistema Nacional de Salud. En dicha norma se especifica que en casos de violencia sexual se debe ofrecer AE[24] a las mujeres víctimas del delito, prevenir riesgos de transmisión de infecciones sexuales y, a solicitud de la mujer, proporcionar servicios públicos de aborto médico en términos de legislación aplicable (Lamas, 2015:149-151).

Lo anterior establece una responsabilidad a los prestadores de salud y sienta un precedente en el reconocimiento del derecho a decidir de las mujeres ante la violencia sexual. La NOM-046-SSA2-2005 estableció criterios de obligatoriedad a los prestadores de servicios de salud: la atención médica de calidad, confidencial y actualizada, acompañada de información objetiva, suficiente y oportuna para que las mujeres puedan tomar una decisión; selección de técnicas acordes con la semana de gestación, las mejores prácticas y la evidencia científica actual disponible, así como la agilidad en los trámites administrativos necesarios para llevar el procedimiento lo más tempranamente posible.

7) *Proyecto de reforma de Guanajuato.* El 3 de agosto del año 2000, siendo presidente electo el panista Vicente Fox Quesada, el gobernador de Guanajuato lanza una enmienda al Código Penal para penalizar el aborto en casos de violación. La hipótesis es que ésta era una propuesta de Vicente Fox para medir la respuesta política y social, y explorar la posibilidad de imponer una legislación restrictiva en el ámbito nacional. La respuesta fue intensa, por lo que el 29 de agosto del mismo año se anunció el veto.

8) *Ley Robles.* Una vez finalizadas las elecciones del año 2000 y derrotado el PRD, la entonces jefa de gobierno del Distrito Federal, Rosario Robles, llevó a la ALDF una iniciativa de ley realizada con

[24] AE: Anticoncepción de Emergencia.

ONG desde 1999 que se había quedado guardada para evitar enfrentamientos con la Iglesia, lo cual podría repercutir negativamente en los votos para el PRD. Se reformaron los artículos 332, 333 y 334 del Código Penal, y se hizo una adición al artículo 131 bis del Código de Procedimientos Penales. Se anula la atenuante *honoris causa*. Se consideran como excluyentes: violación, inseminación artificial no consentida, peligro de afectación grave a la salud de la mujer, alteraciones congénitas o genéticas con el consentimiento de la mujer, así como la conducta culposa. En el Código de Procedimientos Penales se determinó que el Ministerio Púbico autorizará (en menos de 24 horas) el aborto con la previa existencia de denuncia por violación o inseminación artificial no consentida, solicitud de la mujer embarazada, y la existencia de elementos para suponer que el embarazo es producto de los actos denunciados. La respuesta conservadora llegó al extremo de utilizar el Recurso de Anticonstitucionalidad a la Ley Robles, al cual la SCJN se desistió el 31 de enero de 2001. Esta modificación es el preámbulo de la Interrupción Legal del Embrazo, aprobada en 2007 en el Distrito Federal.

El discurso sobre el aborto genera confrontación por incluir en él un concepto sobre la vida, acerca de si es humana o no la vida que se gesta en los primeros meses del embarazo, o si es la vida de la mujer la que posee un valor superior a la vida del feto, como se explica a continuación.

a) *Características del discurso provida.*

1) El criterio de *pertenencia* de este movimiento es la ideología católica.
2) La *actividad* medular de este movimiento se aprecia en el Programa de Atención a la Mujer, en el cual se encargan de convencer a mujeres de que desistan de abortar a cambio de apoyos económicos durante el embarazo, así como atención médica y psicológica, o bien en caso necesario convencer a la mujer de dar el hijo en adopción. También emplean buena parte de sus actividades en denunciar a feministas, progresistas, médicos y clínicas que han practicado abortos.
3) Su *posición social* es de defensa conservadora, y como tal se encuentra frente a grupos feministas y promotores de educación sexual.

4) El principal *valor* que defiende es la vida entendida como un don divino.
5) Sus *recursos de grupo* básicamente son simbólicos y, como tales, católicos.

El discurso de las organizaciones que conforman este movimiento es fetista, pues en su paradigma ético tiene como autoridades morales a la deidad y a la naturaleza. La vida, como don divino, se entiende de manera abstracta y aislada de cualquier contexto. La mujer está determinada por su capacidad biológica para procrear, por lo cual es una mediadora entre Dios y la sociedad, a la vez que sus comportamientos de entrega y sacrifico son otorgados por la naturaleza. La maternidad, más que una elección, es considerada constitutiva y constructora de la mujer. Por otra parte, la sexualidad, según esta concepción del mundo, es entendida como una mediación o condición de la reproducción, por lo cual se escinde de lo afectivo-erótico, lo cual es permisible solamente en los confines del matrimonio.

Si entendemos la ciudadanía como un conjunto de derechos y obligaciones construidos y negociados históricamente entre la sociedad civil y la sociedad política, en la propuesta provida la mujer no es considerada en función de su historia de vida, sino simplemente como un estadio biológico-natural, y como tal es excluida de la concepción de los individuos como ciudadanos. Los derechos de las mujeres, y específicamente valores como autonomía y autodeterminación, son inferiores a los derechos del feto y/o de los ciudadanos que están a la espera de adoptar un hijo. El discurso provida sitúa a la mujer como un "instrumento" de la reproducción y de la paternidad (adopción).

b) *Características del discurso proelección.*

1) Un criterio de *pertenencia* al feminismo y a la teología de la liberación, además de la condición genérica. Es un discurso hecho mayoritariamente por mujeres.
2) Su objetivo central es la defensa de los derechos humanos de las mujeres.
3) Su *posición social* es de defensa y acción feminista frente a la Iglesia católica y las organizaciones conservadoras.

4) Los *valores* que defienden son: la autonomía, la conciencia y la sexualidad entendida como una dimensión de crecimiento espiritual.
5) Los *recursos simbólicos del movimiento* provienen de la cultura feminista, así como sus *recursos financieros* proceden de agencias internacionales de cooperación.

La vida y la mujer son consideradas en relación con el contexto social e individual. Se habla de *vida de relación*, la cual es atravesada por circunstancias, vivencias y condiciones económicas, sociales y afectivo-emocionales, de tal suerte que la conciencia y el libre albedrío son el principal elemento valorativo. Este discurso plantea una deconstrucción de la asignación de género basada en dios y la naturaleza como autoridades éticas. En este caso, la conciencia y la autonomía son los valores base del derecho a decidir.

Las mujeres son representadas como agentes morales autónomos, en relación directa con sus historias de vida. La sexualidad se concibe circunscrita en el marco de las relaciones humanas y del derecho al placer, donde la reproducción es una opción.

Feminismo y derechos humanos

El feminismo ha mostrado el androcentrismo de los derechos humanos. A través de estrategias de incidencia que van de las movilizaciones sociales, el cabildeo y la incidencia en las últimas conferencias internacionales celebradas en la década de 1990, ha visibilizado la violencia sistemática contra las mujeres como violación a los derechos humanos. En palabras de Charlotte Bunch:

> […] ha intentado demostrar cómo las violaciones a los derechos humanos tradicionalmente aceptadas tienen una dimensión de género específica, así como las maneras en que muchas otras violaciones de los derechos de las mujeres han permanecido invisibles en el marco de los enfoques predominantes de defensa de derechos humanos (Bunch, 2000:26).

Con ello, le impone al Estado un marco de garantía y exigibilidad con perspectiva de género en el diseño e implementación de políticas públicas.

Los derechos humanos de las mujeres son producto del feminismo y sus esfuerzos por cambiar las condiciones genéricas entre mujeres y hombres. Explica Marcela Lagarde:

> Estamos ante un nuevo paradigma cultural basado en la alternativa de lograr complementariedad real, social, vivida, de las categorías humanas de género. Esta nueva conformación humana surge de dos principios filosóficos cuya materia es a la vez histórica y simbólica: la diversidad humana y la paridad de los diferentes. Ambos principios soportan las críticas más radicales a la modernidad que creó la norma jurídica y política de la igualdad, sobre la desigualdad real de los sujetos (Lagarde, 1999:66).

Cambio de paradigma que incluye la construcción de los derechos sexuales y derechos reproductivos en la década de 1990. Los derechos sexuales y reproductivos son creación de la cultura feminista y —básicamente— han sido impulsados por este movimiento. La lucha de las mujeres por el derecho a decidir sobre su cuerpo, a controlar su natalidad, no es reciente. Históricamente se remonta a 1830, en Inglaterra.

> Margaret Sanger en Norteamérica y Stella Browne en Inglaterra vincularon el problema del control de natalidad, no únicamente con las luchas de las mujeres por su emancipación social y política, sino también con su necesidad de apropiarse de y controlar sus cuerpos, y de obtener conocimientos y satisfacciones sexuales (Correa y Petchesky, 2001:102).

Los derechos sexuales y reproductivos se refieren a la capacidad de decisión de las personas en lo que concierne al ejercicio de su sexualidad y su reproducción. Ambas deben ser de manera libre, placentera, sin discriminación e informada. Estos derechos se refieren al *poder* y a los *recursos* que necesitan los individuos para ejercerlos. Poder para tomar decisiones informadas en cuanto a la fecundidad, los hijos, la crianza, la salud y la actividad sexual; recursos que permitan ejecutar o llevar a cabo decisiones de manera informada y segura. Así, dan cuenta de la inexorable relación existente entre el Estado y la sociedad para su alcance, debido a que requieren *condiciones de posibilidad*, las cuales se encuentran inmersas en el sistema político y

social, y se refieren a los mecanismos que permiten poner en práctica los derechos sociales. Están cimentadas en las condiciones culturales y políticas, así como en la infraestructura del régimen que influye en la vida sexual y reproductiva de sus ciudadanos.

Sonia Correa y Rosalind Petchesky (2001) señalan que para el *ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos* se requiere:

1) *Reconocer su naturaleza social*. Los derechos sociales marcan obligaciones correlativas entre los individuos y las instancias públicas.
2) *Reconocer los contextos comunitarios en los cuales los individuos actúan para ejercer o alcanzar sus derechos*. Si no se adentra en el grupo al que pertenecen las personas, no se pueden implementar las condiciones de posibilidad para el ejercicio de los derechos.

La reproducción no sólo es un hecho biológico, en este sentido, tiene una naturaleza social fuertemente imbricada con la cultura y el orden de género. Se vive de manera diferenciada de acuerdo con la edad, la condición socioeconómica, los proyectos de vida de las personas en relación con sus grupos de pertenencia. Los derechos sexuales y los derechos reproductivos son un proceso histórico de negociación entre el proyecto provida del conservadurismo y el proyecto proelección del feminismo.

En junio de 2011, en el marco de la reforma constitucional en derechos humanos, se reformó el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A grandes rasgos la reforma estableció:

- La incorporación de las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, en la Constitución.
- El principio pro persona: implica reconocer los derechos humanos como inherentes a las personas, nunca creados por el Estado, al tiempo que este principio será eje rector en la aplicación de normas de derechos humanos.
- La obligación de las autoridades de interpretar las normas de derechos humanos conforme a la Constitución y los tratados internacionales en la materia.

- La obligatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

México ha firmado y ratificado diversos acuerdos internacionales en los que se estipula que la salvaguarda de los derechos sexuales y reproductivos es necesaria para el desarrollo social, así como para el empoderamiento de las mujeres. A pesar de esto, el marco jurídico de estos derechos en México aún está ordenado de manera patriarcal, en la que la reproducción es vista en el hombre como una voluntad, una elección, mientras que para la mujer es una obligación natural. Frente a estas condiciones, grupos feministas y liberales ejercen presión sobre el gobierno en materia de aborto (Pérez Duarte, 1999).

Desde el informe preparativo para la 4ª Conferencia Internacional de la Mujer (Sentíes, 1995), el gobierno mexicano reconoció al aborto como la segunda causa de muerte materna y señaló que la distribución de abortos entre las mujeres en edad fértil ocurre en todas las clases sociales, aunque la frecuencia en las complicaciones es mucho mayor entre mujeres con escasos recursos económicos y bajo nivel de instrucción. Esto da cuenta del inexistente reconocimiento de la justicia, dictada por la ética, como un bien social. Este mismo informe, en sus recomendaciones señaló: "Es necesario revisar los instrumentos legales que regulan y dictaminan sobre el aborto, para proponer modificaciones que faciliten a la mujer manifestar su problemática y ayuden a resolver sus implicaciones en la salud (meta a mediano y largo plazo)" (Sentíes, 1995).

En este contexto nacional e internacional, existen los elementos necesarios para reformar las leyes que rigen el aborto. Sin embargo, la oposición de grupos conservadores y de derecha a los planes del gobierno, así como la falta de firmeza y voluntad de este último para normar las cuestiones relacionadas con la sexualidad y las mujeres, propicia que se modifique el artículo 4º constitucional sin que esto tenga un impacto en las normas secundarias. No se han revisado las leyes, códigos y demás instrumentos jurídicos que le permitan a la mujer ejercer su derecho a la maternidad voluntaria; así, encontramos que las normas provenientes de políticas pronatalistas coexisten con las de carácter democrático y de educación sexual.

Los instrumentos jurídicos internacionales suscritos por México que tienen incidencia en los derechos sexuales y reproductivos son:

- Declaración Universal de los Derechos humanos (1948)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976)
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y de la Mujer (1948)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- Conferencias Internacionales sobre Población y Desarrollo
- Conferencias Internacionales sobre la Mujer.

Titularidad de los derechos sexuales y los derechos reproductivos

En 1968, en el marco de la Conferencia de los Derechos Humanos en Teherán, se acordó por primera vez *el derecho a determinar libre y responsablemente el número y espaciamiento de los hijos por parte de los padres*; no fue sino hasta 1974 que en el Plan de Acción de Población Mundial (Bucarest) el derecho se extendió *a todas las parejas e individuos* (GIRE, 1994).

En cuanto a las mujeres en particular, la Declaración de la Conferencia del Año Internacional de la Mujer (Ciudad de México, 1975), señaló en sus artículos 11 y 12 respectivamente:

- Uno de los objetivos principales de la educación social debiera ser la enseñanza del respeto por la integridad física y el legítimo lugar que ocupa en la vida humana. El cuerpo humano, sea de hombre o mujer, es inviolable y el respeto por él es un elemento fundamental de la dignidad y libertad humanas.
- Toda pareja y *todo individuo* tienen el derecho a decidir libre y responsablemente tener o no hijos, y determinar su número y espaciamiento, así como a tener información, educación y los medios para hacerlo (GIRE, 1994:7).

En 1979, en el ámbito de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, más de cien

naciones (entre ellas México) firmaron un tratado que en el artículo 16 establece que:

> Las naciones firmantes deberán tomar las medidas apropiadas para […] asegurar, sobre la base de la igualdad entre hombres y mujeres […] los mismos derechos para decidir libre y responsablemente sobre el número y espaciamiento de sus hijos y para tener acceso a la información, educación y medios que les permitan ejercitar esos derechos […].

Éstos fueron los primeros acercamientos al reconocimiento jurídico y civil de las mujeres, quienes aún estaban contenidas en el binomio *pareja*, situación que desconocía la reproducción entre adolescentes y solteras a la vez que limitaba la autonomía de las mujeres. En el caso del aborto inducido-inseguro, no se respeta la integridad física de la mujer, concretamente de las pobres, quienes no están en igualdad de condiciones frente a mujeres pudientes que no arriesgan su vida ni su salud con esta práctica.

La década de 1990 estuvo marcada por el reacomodo político posterior a la caída del bloque soviético. Dicho reajuste implicó cambios en la relación gobierno-sociedad que condujo a democratizaciones obligadas de los regímenes políticos, así como a la construcción de lo que se denominó *gobernanza* y que condujo a nuevas formas de relación entre el gobierno y la sociedad civil (Aguilar, 2006), muchas de ellas marcadas por la exigencia de garantías para el ejercicio de los derechos humanos.[25] Lo anterior produjo una sinergia tal, que algunos movimientos sociales, como el feminismo, lograron tener fuerza de agentes en el proceso de definición de los problemas públicos y consolidaron su presencia en la esfera de lo político al brindar marcos conceptuales posibilitadores de relaciones políticas más justas. La ONU, analizando la situación y posición de las mujeres en el mundo bajo una creciente incidencia del movimiento feminista a escala internacional, determinó que la igualdad de géneros es necesaria para que exista una democracia en el mundo. Por ello, creó una Agenda de Conferencias Internacionales en el último decenio del siglo XX,

[25] En América Latina y el Caribe esta exigencia está marcada como una manera de ponerle límites a gobiernos autoritarios, sistemas presidencialistas y dictaduras.

con el objeto de propiciar plataformas de acción que procuren acciones de los gobiernos que sean afirmativas para las mujeres del mundo. Los compromisos ahí adquiridos obligan a los países firmantes a promover el empoderamiento de las mujeres, y el respeto y promoción de los derechos sexuales y reproductivos para formar nuevas sociedades fundamentadas en la democracia. En esta Agenda, las conferencias fueron:

- Cumbre sobre los Derechos del Infante (Nueva York, 1990)
- Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992)
- Derechos Humanos (Viena, 1993)
- Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994)
- Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995)
- Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995).

Los derechos sexuales y reproductivos no se refieren sólo al control natal, incluyen aspectos de salud, recursos económicos, seguridad social y el derecho a no ser discriminado. Abarcan un campo complejo dentro del ciclo de vida, como lo es la sexualidad, que incluye aspectos psicológicos, sociales, económicos y sanitarios. La natalidad y empoderamiento están vinculados de manera específica a la problemática del aborto. Por un lado, la natalidad abarca la crianza y sus mínimos requerimientos (emotivos, económicos y sociales), mientras que el empoderamiento le permite a la mujer ser la única dueña y responsable de su cuerpo, entendido no sólo como una entidad física sino como una integridad fisiológica y psicológica, con derecho a la información que le permita desarrollarse plenamente. Las últimas Conferencias Internacionales sobre Población y Desarrollo, y sobre la Mujer (1994 y 1995 respectivamente), muestran una clara influencia del movimiento feminista internacional, que se plasmó en las plataformas de acción que reconocieron la salud sexual reproductiva, la perspectiva de género, el necesario empoderamiento de las mujeres para el desarrollo, así como las recomendaciones en materia de aborto.

En la última Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo, 1994, las recomendaciones giraron en torno a la reproducción, la mujer y la familia. Fue la primera vez

que se definió y utilizó el término de *salud reproductiva*, el cual supone que los derechos sexuales de la procreación corresponden a ciertos derechos humanos ya reconocidos en las legislaciones nacionales. Se refiere al derecho de todos los individuos a disfrutar de un óptimo estado de salud física y mental en el campo de la sexualidad y la reproducción; el derecho de todo individuo a decidir libremente y de manera informada la cantidad de hijos que tendrá, el espaciamiento entre sus nacimientos, de disponer de la educación e información para ejercer este derecho. La *salud sexual* se definió como el derecho de una persona a llevar una vida sexual satisfactoria, con el objetivo de mejorar la calidad de la vida y de las relaciones interpersonales, por lo que va más allá de los consejos y cuidados relativos a la procreación y las enfermedades de transmisión sexual. Se declaró que la información y la educación son determinantes en la adquisición del sentido de las responsabilidades en materia de sexualidad. Sobre el aborto, se recomendó:

> […] no debe ser promovido en ningún caso como un método de planificación familiar. Se invita a los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y las ONG a tratar las consecuencias del aborto practicado en malas condiciones de seguridad como un problema mayor de salud pública y a disminuir el recurso al aborto ampliando y mejorando los servicios de planificación familiar. Todo debe hacerse para eliminar la necesidad de recurrir al aborto. En los casos en que no está prohibido por la ley, el aborto debería practicarse en buenas condiciones de seguridad. Las mujeres deberán tener acceso a servicios de calidad para remediar las complicaciones que de allí se deriven. Después de un aborto, deberían ofrecerse rápidamente servicios de asesoría, educación y planificación familiar, para evitar abortos repetidos (Lassonde, 1996:60).

La 4ª Conferencia Internacional sobre la Mujer (Beijing, 1995), reconoció que el aborto en condiciones riesgosas pone en peligro la vida de un gran número de mujeres, y representa un grave problema de salud pública, puesto que son las mujeres pobres y jóvenes quienes corren más riesgo. El aborto se abordó en el apartado referente a mujer y salud. El objetivo estratégico sobre este problema fue "promover la investigación y difundir información sobre la salud de la mujer". Debido a que el aborto sin condiciones de seguri-

dad plantea una grave amenaza a la salud y la vida de las mujeres, deben promoverse las investigaciones encaminadas a comprender y encarar con mayor eficacia las condiciones que propician el aborto inducido y sus consecuencias, incluidos sus efectos futuros en la fecundidad, la salud reproductiva y mental, y en la práctica anticonceptiva, además de las investigaciones sobre el tratamiento de complicaciones originadas por los abortos, así como los cuidados posteriores al mismo.

Derecho a decidir: libertad de conciencia y autonomía

El aborto, hoy Interrupción Legal del Embarazo (ILE) en la Ciudad de México, ha sido formulado como un problema público que demanda acciones políticas por parte del Estado. La ILE ha sido construida como un problema público en la agenda del movimiento feminista y sectores progresistas en México a través de tres estrategias:

1ª Como un problema de *justicia social* que vincula los daños causados por abortos clandestinos con la clase y la consiguiente posibilidad de realizarse un aborto salubre y sin poner en riesgo la vida.
2ª Como un problema de *salud pública* a través de la mortalidad que produce el aborto inducido en condiciones insalubres y en la pobreza.
3ª Como parte de los *derechos humanos* de las mujeres que el Estado debe garantizar.

La ILE en la Ciudad de México es el resultado de un proceso histórico de construcción del aborto como problema público logrado a partir de la formulación de una discusión pública en foros en los que participaron organizaciones progresistas y conservadoras, la experticia jurídica, médica, teológica, científica y política, así como asambleístas y funcionarios locales. Esto permitió establecer un debate en términos de justicia social y llevar adelante una reforma que incluía: una propuesta de educación sexual vinculada a la responsabilidad reproductiva, una redefinición jurídica de aborto y embarazo en el Código Penal del Distrito Federal; la priorización de la atención a la salud sexual y reproductiva, la promoción de la maternidad y pater-

nidad responsable y la obligatoriedad de ofrecer información objetiva, científica y libre de prejuicios a quienes soliciten la interrupción legal del embarazo en el sistema de salud local. Así, establecía un cambio jurídico que dotaba al gobierno local de acciones que debía implementar en sus políticas públicas, vinculando educación, salud y justicia para el ejercicio del derecho a decidir de las mujeres.

La construcción de esta agenda y su materialización en la ILE conformó un proceso sociopolítico en el que confluyen: el carácter progresista de un sector ciudadano muy activo en la Ciudad, la participación activa de una experticia formada por intelectuales, académicos, médicos y profesionistas, algunos de ellos integrados en colegios, academias y asociaciones civiles; el desarrollo y consolidación de ONG feministas; los cambios legislativos previos en torno a la problemática; los tratados y acuerdos internacionales firmados y ratificados por México en materia de derechos humanos de las mujeres (específicamente en derechos sexuales y reproductivos).

Hoy, el derecho a decidir implica la interdependencia de varios derechos señalados en la Constitución y en los tratados, tales como: el derecho a la salud, a la igualdad y no discriminación, a la información, a recibir una educación laica y libre de prejuicios, a la integridad personal, a la vida, a la autonomía, a la libertad de pensamiento y culto, a no sufrir tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Los derechos sexuales se relacionan con los derechos de libertad, salud e igualdad, por mencionar algunos, mientras que los derechos reproductivos se expresan en el artículo 4º, que establece el derecho de toda persona a decidir el número y espaciamiento de sus hijas/os que, en los acuerdos internacionales, se vincula con el acceso a la información, a la educación y a los medios que permitan ejercer estos derechos (ONU, 1974:artículo 16, inciso e).

Desde 2007, la Ciudad de México es la única entidad donde el aborto es legal durante las primeras 12 semanas de gestación. Como parte de la política pública, su implementación consistió en:

1º La reorganización de los servicios de atención a la salud sexual y reproductiva en hospitales de la Ciudad, a cargo de Secretaría de Salud del DF, que consistió en reestructurar el servicio ginecológico en hospitales materno-infantiles; la incorporación del servicio de ILE en 14 hospitales del gobierno local; la

formación de 13 clínicas de Salud Sexual y Reproductiva[26] que brindan el servicio acompañado de un proceso de asesoría en salud sexual y reproductiva.

2º El establecimiento de relaciones formales de solidaridad y cooperación entre organizaciones feministas y el gobierno local, en específico entre las cinco organizaciones que conforman la Alianza Nacional por el Derecho a Decidir (Andar)[27] y la Secretaría de Salud del Distrito Federal, a través de *acuerdos interinstitucionales*. Las organizaciones feministas se encargaron de capacitar a médicos en temas de derechos sexuales y reproductivos, equidad de género, aborto, impacto del aborto en la salud pública, entre otros; acondicionamiento de clínicas a través de la donación de equipo y tecnología; monitoreo del servicio con "usuarias simuladas".[28]

Esto último posibilita el ejercicio de la corresponsabilidad necesaria para la buena gobernabilidad (Aguilar, 2006; Rabotnikof, 2005), al tiempo que permite transitar hacia el *segundo circuito de la política*, "resultante de la diseminación de espacios y formatos del intercambio político entre la sociedad civil, especialmente a través de los movimientos sociales, las ONG y los grupos de interés organizados" (Arditi, 2005:9). Con ello se puede ver que el alcance de algunos

[26] Centro de Salud T-III Cuajimalpa; Clínica Comunitaria Santa Catarina (Iztapalapa); Clínica Integral de Salud Reproductiva del Centro de Salud T-III México-España (Del. Miguel Hidalgo); Clínica de Salud Sexual y Reproductiva del Centro de Salud T-III Dr. Juan Duque de Estrada (Del. Venustiano Carranza); Clínica del Centro de Salud T-III Beatriz Velasco de Alemán (Del. Venustiano Carranza); Hospital General Ajusco Medio Dra. Obdulia Rodríguez Rodríguez (Del. Tlalpan); Hospital General Dr. Enrique Cabrera (Del. Álvaro Obregón); Hospital General Milpa Alta; Hospital General Ticomán (Del. Gustavo A. Madero); Hospital Materno Infantil Cuautepec (Del. Gustavo A. Madero); Hospital Materno Infantil Dr. Nicolás M. Cedillo (Del. Azcapotzalco); Hospital Materno Infantil Inguarán (Del. Venustiano Carranza); Hospital Materno Pediátrico Xochimilco.

[27] *Andar* es una red de ONG que está formada por Católicas por el Derecho a Decidir, Equidad de Género, IGRE, Ipas y The Population Council.

[28] Mujeres que se hacen pasar por usuarias del servicio y ello permite detectar si los servicios de atención a la salud sexual y reproductiva se ofrecen de

grupos del movimiento feminista en México[29] ha tocado el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

De acuerdo con el Sistema de Información de Interrupción Legal del Embarazo (2016), de abril de 2007 al 16 de noviembre de 2016, la cifra de ILE en la Ciudad de México asciende a 168 872 en mujeres provenientes de las 33 entidades del país. La mayor cantidad de usuarias que solicitan la atención son originarias de: Ciudad de México (120 587), Estado de México (42 287), Puebla (978), Hidalgo (812), Morelos (593), Jalisco (406), Querétaro (417), Michoacán (373), Veracruz (353) y Guanajuato (322).

La respuesta del conservadurismo ante la ILE comenzó con un Recurso de Inconstitucionalidad presentado por el entonces titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y por la Procuraduría General de la República, mismo que fue desechado por la SCJN. Ante este revés, los grupos conservadores iniciaron un proceso de cabildeo y *advocacy* para reformar cada una de las constituciones locales para que en su artículo 1º se proteja y garantice la vida desde la concepción. A mayo de 2015, 17 entidades han reformado su constitución para proteger la vida desde la concepción: Baja California, Chihuahua, Chiapas, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nayarit. Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Yucatán (GIRE, 2015).

Así, se ha generado un panorama que criminaliza a las mujeres en un contexto de incertidumbre jurídica que afecta principalmente al personal de servicios de salud y de procuración de justicia acerca de la legalidad del aborto. Lo anterior demanda del Estado el cumplimiento de acuerdos internacionales en materia de salud sexual y

---

acuerdo con la Norma Oficial Mexicana de Planificación Familiar (NOM 005) que establece como propósito que los servicios que reciban adolescentes deberán ser oportunos, objetivos y libres de prejuicios.

[29] Es preciso acotar que en México hay diversidad al interior del movimiento feminista. No todos los grupos han optado por la institucionalización de sus demandas ni en construir una agenda política en torno a la agenda del gobierno local o los organismos internacionales y los objetivos del milenio. Hay grupos feministas que han conservado, para sí, espacios de transformación de la vida de las mujeres a partir del trabajo directo con mujeres de diferentes sectores sociales y económicos.

reproductiva, así como el respeto y apego a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha señalado:

- El feto no puede ser considerado como persona.
- La protección de la vida prenatal es gradual e incremental.
- Sólo a través del ejercicio de los derechos de las mujeres puede darse la protección de la vida prenatal.

La construcción del derecho a decidir en México ha sido un proceso histórico en el que se pueden observar:

- Un sólido conservadurismo en México capaz de influir en las decisiones políticas debido a su poder económico, que le permite participar de un asociacionismo institucional.
- Un movimiento feminista que, aun en la diversidad de posiciones, ha construido paulatinamente una visión laica y secularizada sobre el cuerpo de las mujeres que ha sido incorporada en la agenda de gobierno progresista, así como en la discusión de los asuntos públicos.
- Un Estado titubeante para garantizar plenamente el ejercicio de los derechos sexuales y derechos reproductivos de las mujeres.

El derecho a decidir, base de la determinación de interrumpir un embarazo, requiere como recursos: conocimiento, información, así como orientación de convicciones y posibilidades. Las demandas, denuncias, propuestas y actividades de la movilización proelección están orientadas a que los marcos de acción social femeninos se separen de la procreación en potencia presente en la constitución biológica de las mujeres, para responder a valores civiles que son universales e iguales para la ciudadanía, como el caso de la autonomía, la conciencia, la libertad y la igualdad.

Reflexiones finales

Comprender la incidencia en la política pública como un proceso implica reconocer que está determinada por la interacción y las rela-

ciones sociales de determinados actores sociales en contextos y problemáticas particulares que los vuelve capaces de construir una agenda en torno a un problema público. Revisar las circunstancias de la actuación es dar cuenta de la forma que adquieren los movimientos sociales, las organizaciones y los liderazgos ante las instituciones políticas, y con ello analizar la forma en que participan en la construcción de la democracia. Como lo indica Larry Diamond (1997), las organizaciones de la sociedad civil son "el mercado ideológico, el flujo de información e ideas dentro de la sociedad" (1997:35). Surgen de su misma cotidianidad, de la falta de condiciones de posibilidad para actuar en la sociedad. Su vivencia diaria delata los mecanismos coercitivos y coactivos que recaen sobre los diversos actores que viven reprimidos o no representados, por lo que en una lógica emergente comienzan a agruparse. Tal vez las agrupaciones más elementales de la sociedad civil son aquellas que demandan vivienda, abastecimiento de servicios públicos (agua, luz, vías de comunicación, abasto de alimentos, entre otros), las vecinales, de barrios. Algunas organizaciones pueden ser momentáneas, respondiendo a coyunturas específicas;[30] otras son estables, su lucha es constante y a pesar de que adquieren fuerza o resonancia en algunos momentos clave, existen y siguen trabajando cuando son silentes en los medios masivos de comunicación. Lo importante es señalar que de acuerdo con los objetivos por lograr, se dan los métodos y la estructura de los grupos organizados. Sin lugar a dudas, uno de los movimientos sociales con mayor perdurabilidad en lo social y con una amplia capacidad de incidir también en lo académico ha sido el feminismo. Las OSC feministas lograron que el aborto sea un problema público de salud y justicia, vinculado a los derechos humanos sexuales y reproductivos. Asimismo se recurrió a estrategias de incidencia política para generar una masa crítica alrededor de este tema que incluyera líderes de opinión, magistrados, científicos e intelectuales progresistas. Con lo anterior se consolidó una agenda que tenía, por lo menos, un siglo dentro del conjunto de vindicaciones del movimiento feminista.

Así las cosas, la incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas se puede analizar desde tres dimensiones:

[30] Como cuando se agrupan diversas organizaciones para incidir en elecciones, en plataformas de acción para el desarrollo de los pueblos, etcétera.

1) La metodología. Como acciones diseñadas y calculadas deliberadamente desde cierto esquema ideológico, la metodología apela a lo hecho por el gobierno para intervenir en la vida de las personas pero no de manera limitativa. Diversos grupos sociales han participado con metodologías muy específicas para considerar las problemáticas que atienden. Con ello han generado conocimientos especializados en su dimensión práctica y teórica, que apela ser reconocido en las academias. Con las metodologías desarrolladas, muchas de ellas construidas desde los paradigmas de la educación popular, se ha democratizado el espacio público y la sociedad civil.
2) Los sujetos. La creación de estrategias no es un proceso neutral. Implica el cabildeo, *lobby*, *advocacy* de movimientos sociales que, luego de desarrollar sus procesos de alfabetización social, exigen y demandan corresponsabilidades al gobierno, muchas de ellas vinculadas con la exigencia de asumir un enfoque de derechos humanos.
3) La relación con los derechos humanos y el paradigma del desarrollo humano. Con ello implican la evolución del Estado y sus relaciones con la ciudadanía, con el tránsito de un estado pasivo de receptores de programas de gobierno a un estado activo a partir del cual se construyen nuevos marcos de referencia y espacios para la transformación de la vida en comunidad.

Hoy en día, la relación de las demandas del movimiento feminista con los derechos humanos, acompañada del surgimiento de lo que hoy se denomina como el enfoque de derechos en las políticas públicas, conduce al reconocimiento y creación de un problema público (el aborto) ante el cual el Estado debe responder con apego al marco internacional sobre los derechos sexuales y los derechos reproductivos. Al mismo tiempo, impone la corresponsabilidad de la OSC de participar en la educación en derechos humanos, refrendando sus metodologías de alfabetización democrática y para la participación social.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE.

Arditi, Benjamín (2005), *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, México, UNAM/Anthropos.

Buendía, Manuel (1987), *La ultraderecha en México*, México, Océano.

Bunch, Charlotte (2000), "Rutas feministas hacia los derechos humanos en el siglo XXI", en Charlotte Bunch, Claudia Hinojosa y Niamh Reilly (eds.), *Los derechos de las mujeres son derechos humanos: crónica de una movilización mundial*, México, Edamex, pp. 239-250.

Cano, Gabriela (1997), "Revolución, feminismo y ciudadanía en México, 1915-1940", en Georges Duby y Michelle Perrot (dirs.), *Historia de las mujeres. El siglo XX*, t. V, Madrid, Taurus, pp. 749-762.

Casal H., Jesús María (2008), *Los derechos humanos y su protección. Estudios sobre derechos humanos y derechos fundamentales*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello.

Chiarotti, Susana (2007), "Estado laico", en Rosario Ortiz Magallón (comp.), *Estado laico, condición de ciudadanía para las mujeres*, México, Grupo Parlamentario del PRD, LX Legislatura, pp. 37-50.

Córdoba Basulto, Diana Isela (2011), "El control demográfico en México", en *Revista de Especialidades Médico-Quirúrgicas*, vol. 16, núm. 1, enero-marzo, pp. 1-2.

Correa, Sonia y Rosalind P. Petchesky (2001), "Los derechos sexuales y reproductivos: una perspectiva feminista", en Juan Guillermo Figueroa (coord.), *Elementos para un análisis ético de la reproducción*, México, Porrúa, PUEG/PUIS-UNAM, pp. 99-135.

Diamon, Larry (1997), "Repensar la sociedad civil", en *Metapolítica*, vol. 1, núm. 2, Facultad de Derecho-BUAP, abril-junio, pp. 185-198.

Engels, Federico ([1884] 2002), *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, México, Editores Mexicanos Unidos.

Facio, Alda (2011), "Viena 1993, cuando las mujeres nos hicimos humanas", en Marcela Lagarde y Amelia Valcárcel (coords.), *Feminismo, género e igualdad*, Madrid, AECID/Fundación Carolina, pp. 3-20.

Giménez Mércado, Claudia y Xavier Valente Adame (2010), "El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas:

ideas para un debate en ciernes", en *Cuadernos del Cendes*, año 27, núm. 74, pp. 51-79.
González Ruiz, Édgar (2001), *La última cruzada. De los cristeros a Fox*, México, Grijalbo.
González Ruiz, Édgar (2002), *La sexualidas prohibida. Intolerancia, sexismo y represión*, México, Plaza y Janés.
Gramsci, Antonio (1975), *Cuadernos de la cárcel*, t. 4, México, Era.
Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) (1994), *Argumentos razonados a favor de la despenalización del aborto*, México, GIRE.
Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) (2015), *Niñas y mujeres sin justicia. Derechos reproductivos en México*, México, GIRE.
Lagarde, Marcela (1993), *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*, México, PUEG-UNAM.
Lagarde, Marcela (1995), *Género y poderes*, San José, Instituto de Estudios de la Mujer/Universidad Nacional de Costa Rica.
Lagarde, Marcela (1996), *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, Madrid, Horas y Horas.
Lagarde, Marcela (1999), "Identidad de género y derechos humanos. La construcción de las humanas", en Laura Guzmán Stein y Gilda Pachecho Oreamuno (comps.), *Estudios Básicos de Derechos Humanos*, t. IV, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp. 63-94.
Lagarde, Marcela y Amelia Valcárcel (coords.) (2011), *Feminismo, género e igualdad*, Madrid, AECID/Fundación Carolina.
Lamas, Marta (2015), *El largo camino hacia la ILE: mi versión de los hechos*, México, PUEG-UNAM.
Lassonde, Louise (1996), *Los desafíos de la demografía. ¿Qué calidad de vida habrá en el siglo XXI?*, México, PUEG/CRIM/IIS-UNAM, Fondo de Cultura Económica.
Lerner, Gerda (1990), *La creación del patriarcado*, Barcelona, Crítica.
Marshall, Thomas (1949), *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza.
Millet, Kate (1970), *Política sexual*, Madrid, Cátedra.
Montecino, Sonia C. (1996), "Identidades de género en América Latina: mestizajes, sacrificios y simultaneidades", en *Debate Feminista*, año 7, núm. 14, pp. 187-200.
Nugent, Guillermo (2002), "Prólogo", en Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán *et al.*, *Estado laico, a la sombra de la Iglesia*,

Lima, Flora Tristán, PEG, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1974), *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Nueva York, CEDAW-ONU.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1994), "Informe de la conferencia internacional sobre la población y el desarrollo", El Cairo, 5-13 de septiembre, Nueva York, ONU.

Ortiz-Ortega, Adriana (2001), "Si los hombres se embarazaran, ¿el aborto sería legal? Las feministas ante la relación Estado-Iglesia católica en México (1871-2000)", México, disponible en <http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/25/25_8.pdf>.

O'Sullivan, Tim *et al.* (1995), *Conceptos clave en comunicación y estudios culturales*, Buenos Aires, Amorrortu.

Paz, Octavio (1977), *El laberinto de la soledad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Pérez Duarte, Alicia Elena (1999), "El marco jurídico de los derechos reproductivos", en Adriana Ortiz-Ortega, *Derechos reproductivos de las mujeres. Un debate sobre justicia social en México*, México, Edamex/UAM-X.

Poniatowska, Elena (2000), *Las mil y una… (la herida de Paulina)*, México, Plaza y Janés.

Rabotnikof, Nora (2005), *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM.

Sánchez Olvera, Alma Rosa (2009), *Derechos sexuales y reproductivos en México: feminismo y construcción de la ciudadanía para las mujeres*, México, FES-Acatlán-UNAM.

Sentíes, Yolanda (1995), "Situación de la mujer en México. Cap. Salud de la mujer", México, Comité Nacional Coordinador para la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer.

Sistema de Información de Interrupción Legal del Embarazo (2016), "Usuarias atendidas en servicios de ILE", disponible en <ile.salud.df.gob.mx>, consultado el 16 de noviembre de 2016 y <http://ile.salud.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/Interrupcion-Legal-del-Embarazo-Estadisticas-2007-2016-16-de-noviembre.pdf>, consultado el 24 de noviembre de 2016.

Valcárcel, Amelia (2000), "La memoria colectiva y los retos del feminismo", en Amelia Valcárcel, Maria Dolors Renau y Rosalía Romero, *Los desafíos del feminismo ante el siglo XXI*, Sevilla, Instituto Andaluz de la Mujer, Col. Hypatia, pp. 19-54.

Posibilidades de exigibilidad e implementación de los derechos humanos en una relación bilateral gobierno-mujeres trabajadoras sexuales. Un acercamiento desde la observación antropológica

Ángel Christian Luna Alfaro*

Presentación

En este ensayo expondré algunas reflexiones basadas en una investigación acerca de las mujeres en situación de prostitución, en el marco de los derechos humanos, mi planteamiento se basa en la óptica de una de las principales técnicas de estudio de la antropología social: la etnografía. El presente siglo será el periodo de mi disertación, sin negar la inercia temporal de por lo menos el siglo anterior. El espacio recurrente será el estado de Tlaxcala, sin omitir los préstamos y reflejos de otros lugares.

Cuatro años de observación respaldan los planteamientos aquí expresados; el inicio fue una pesquisa de largo alcance cuyas raíces se gestan a finales del año 2011, y para finales de 2015 hice algunos planteamientos preliminares que se comparten en este manuscrito. También fueron cuatro los espacios en que se realizó trabajo etnográfico, así como los linderos del estado de Puebla y su colindancia con Tlaxcala. Los otros lugares fueron: la zona poniente, centro, la vía corta y sur de tierras tlaxcaltecas.

La idea es hacer inferencias a partir de las vivencias de las sujetas de estudio en cuestión sobre el goce y las omisiones del ejercicio pleno de los derechos humanos de ellas y su relación con los representantes de gobierno inmediatos, el grado de justiciabilidad, así como las posibilidades de exigibilidad e implementación de los derechos

* Doctor en historia y etnohistoria (ENAH); profesor-investigador de El Colegio de Tlaxcala, A.C., Centro de Estudios Políticos y Sociales.

humanos en una relación bilateral gobierno-mujeres que ejercen el supuesto trabajo sexual.

La experiencia aquí expuesta conlleva la posibilidad de enriquecer el ejercicio de políticas públicas referentes a la erradicación de los delitos y crímenes relacionados con el comercio sexual y la trata de personas con fines de explotación sexual, en el entendido de que dichas políticas, al tener el objetivo de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, serán más efectivas si se toman en cuenta las posturas y subjetividades de las sujetas inmiscuidas en la dinámica sugerida. Fortalecer los datos duros y estadísticas propios de los temas mencionados, así como los paradigmas de las políticas públicas, pensándolos en los entornos flexibles de los derechos humanos, tal vez nos proporcione posibilidades para entender lo que se aspira a eliminar.

Introducción

El discurso sobre "las mujeres" por parte de muchos representantes de gobierno ha redundado en la idea de que son un "grupo vulnerable" que "necesita ayuda". Han sido consideradas una especie de "menores de edad" codependientes de las decisiones, ideas y acciones de un gobierno representado por una cultura predominantemente masculina.

Mientras que la prostitución femenina ha formado parte de documentos y reflexiones en el contexto de los derechos humanos, siendo asociaciones internacionales tales como Médicos del Mundo, e incluso la Iglesia católica, por cierto, fuentes de fácil acceso en internet, es un asunto novedoso pensar el trabajo sexual. El tema de la prostitución también se ha pensado en el ámbito de la trata de personas con fines de explotación sexual, donde el paradigma predominante ha sido aportado por ciertos feminismos y algunas posturas legales e internacionalistas.

Pensar la prostitución desde el paradigma de los derechos humanos implica posturas éticas y morales que descalifican por *default* esa práctica, es decir, la de intercambiar favores sexuales por dinero y, generalmente, quienes disponen de la reflexión e iniciativa son personas ajenas al asunto, que van desde académicos hasta personal de gobierno y sociedades religiosas.

Pero el trabajo sexual también "se cuece aparte"; si bien el tema se aborda desde los flancos mencionados, además es materia de debate entre los mismos protagonistas. Considero que la autoadscripción de una persona como trabajador o trabajadora sexual es un proceso de politización que difiere de la prostituta o sexoservidora "tradicional". Esto es lo que hace del tema una iniciativa *sui generis*. Aun en el marco de las disertaciones feministas, la postura no es unánime, ya que mientras algunas apuestan al libre ejercicio de lo ya descrito, otras voces se pronuncian por una contundente prohibición.

Categorías de análisis y marco teórico

Los derechos humanos son un constructo histórico-social que la clase política utiliza con frecuencia en el ámbito discursivo. Aunque algunos países hegemónicos los dictan e imponen, no siempre los aplican ellos mismos con la regularidad que se podría esperar. Los países que reciben alguna sentencia o recomendación tienen la posibilidad de acceder a los recursos para implementar las medidas correctas, generalmente olvidando los problemas de corte estructural que provocan las anomalías; así pues, la simulación es una constante que produce el círculo vicioso.

Propias y ajenas señalan que el trabajo sexual es una actividad que emana, entre otras cosas, del ejercicio pleno de los derechos humanos; por otro lado, algunas posturas feministas lo consideran parte de un *neomachismo* o incluso de un *micromachismo*.[1] Considerando que el mismo no es tan evidente y que quienes se presumen trabajadoras del sexo, en realidad se encuentran sometidas por los poderes sutiles del patriarcado.

Por su parte, la antropología tiene la facultad de considerar la referencia desde la postura *emic*,[2] nada nueva, pero necesaria al efec-

[1] Ambos términos, *neomachismo* o *micromachismo*, los entiendo como referencias posmodernas, discursivas y de acción, emanadas de diversos flancos e instituciones; buscan, entre otras cosas, maquillar o tergiversar los logros feministas minimizando u omitiendo diversas violencias que coartan las libertades de mujeres y culturas basadas en la diversidad sexual.

[2] Término utilizado por las ciencias sociales para referirse a la visión propia de las y los sujetos de estudio.

tuar un reporte mediante trabajo etnográfico y entrevistas. Se trata de reflexionar lo que dicen ellas de sí mismas, más allá de juicios de valor, moralismos e incluso la supuesta incapacidad de *agencia*, concepto que tomo de Norman Long (2007).

La agencia, indica Long, tiene lugar en las relaciones sociales; implica una manipulación de las redes de relaciones sociales. En este sentido, la capacidad de agencia constituye un elemento clave en la libertad individual respecto a la estructura social; en nuestro estudio sería la libertad de acción de las mujeres que ejercen el trabajo sexual en su relación con clientes e incluso con el Estado. Defino la agencia como la facultad que tienen las personas, en este caso las mujeres, de actuar y provocar cambios en sus propios valores y objetivos. De esta manera, la práctica de la agencia les da la posibilidad de ser personas más plenas, en ejercicio de su propia voluntad y en interacción con el mundo en el que viven.

Algunas de las bases en el marco de los derechos humanos, en los que se apoya la iniciativa del trabajo sexual, recaen en la aseguración de que toda persona tiene derecho de vivir en condiciones equitativas y satisfactorias, la autodeterminación así como el desarrollo que le permita llevar una vida digna. Pese a las herramientas cuantitativas que aspiran a explicar dichos procesos, parece imperativo observar la complejidad de dicha dinámica desde el método cualitativo. Después de todo, el "sentir", "los gustos", "ideas" y complejidades propias de la humanidad requiere técnicas lo suficientemente flexibles y menos "duras" o esquemáticas que la numerología y esquemas que exigen las iniciativas cuantitativas.

El trabajo sexual se ha incorporado al discurso de muchos gobiernos que aspiran a efectuar una diferenciación entre la trata de personas con fines de explotación sexual y las "otras", quienes ejercen el supuesto oficio libremente en aras de un pretendido derecho humano. La citada actividad es compleja, pues se ha diversificado con el paso de los años, además de haber sufrido procesos de adaptación según las prohibiciones y permisiones de las localidades. Algunos ejemplos los podemos visualizar en lo que se refiere a la industria pornográfica, donde podemos considerar a los camarógrafos, fotógrafos, actores y actrices, así como a las personas que venden los productos derivados de dicha actividad, como involucrados en una actividad donde se oferta el cuerpo humano, pero en especial los ge-

nitales, como un producto vendible, intercambiable e incluso de un valor efímero.

Para el caso de nuestro estudio, no consideramos la actividad descrita como prostitución o sexoservicio debido a sus cargas despectivas, discriminantes y peyorativas. Sí lo concebimos como un trabajo, ya que en palabras de Patricia Ponce,

> […] la palabra trabajo nos hace pensar y aceptar circunstancias laborales lícitas en condiciones de equidad y pretende eliminar posibles corrupciones, abusos y violaciones. Es importante elevar esta actividad a rango laboral y dignificarla, así como que la persona que lo realice deje de ser objeto y pase a ser sujeto de derechos. Al utilizar este término, que consideramos *políticamente correcto*, se pretende eliminar el estigma que por tantos años ha existido en torno a este trabajo (Ponce, 2008:25).

El enfoque de derechos humanos se ha ido colocando en el terreno político y social en tiempos recientes, gracias a las demandas de mayor libertad y reconocimiento social que grupos y organizaciones sociales han realizado de manera sistemática, dotando de instrumentos para su exigibilidad y su consecuente vigencia.

Güendel asegura que

> […] en las dos últimas décadas el tema de los derechos humanos ha venido ganando terreno en virtud de las demandas por mayor libertad y reconocimiento social que grupos sociales específicos como las mujeres y los grupos étnicos y organizaciones a favor de los derechos de la niñez y de la adolescencia han venido haciendo sistemáticamente. Esto ha conducido a una mayor precisión y especificación del desarrollo social, de las políticas públicas y de la democracia. Como consecuencia, la Doctrina de los Derechos Humanos ha evolucionado de visiones muy centradas en los derechos políticos y civiles fundamentales hacia perspectivas más integrales y particulares que procuran articular de un nuevo modo los ámbitos jurídicos, sociales y político-institucionales (Güendel, 2002:106).

Sin embargo, podría asegurar que mientras dicho aspecto se ha podido generar gracias a que muchas brechas de diversa índole han ido acortándose en muchas latitudes del mundo, otras más no han ido

a la par, pues la corrupción y la inestabilidad sociopolítica, entre otros malestares, son aspectos que han imposibilitado dicho proceso.

Tlaxcala, el escenario de estudio

En el plano nacional, Tlaxcala es uno de los estados con mayor rezago económico, que arrastra el histórico problema de trata de personas con fines de explotación sexual, cuya figura esencial es el surgimiento, arraigo y recreación de un proxenetismo cuya inercia no es contemporánea, afincado principalmente en el sur del estado. En términos generales, goza de una población semirrural con un incipiente corredor industrial que colinda con Puebla, aspecto que gesta en repetidas ocasiones problemas socioeconómicos cuyas raíces y ausencias estructurales se reflejan en inequidades sociales.

Aunque es el único territorio del país que ha experimentado una supuesta transición política al instalar en su gubernatura a los tres partidos hegemónicos (PRI, PAN y PRD), en el fondo se puede interpretar que lo que existe son unos cuantos grupos de poder que han aprovechado las alternativas oficiales para transitar de un color a otro, sin modificar la esencia de un territorio con un amplio rezago y escasa movilidad económica y social, terreno fértil para potenciar problemas diversos en materia de violencia y explotación de género, así como una pobreza económica crónica.

Es de interés observar que debido a la escasa incursión de grupos de poder exógenos a Tlaxcala o emanados de movimientos populares, los derechos de diversa índole tienden a negociarse, no a implementarse, como sería lo apropiado. En este orden de ideas, los derechos humanos de las mujeres se encuentran supeditados a designios y disposiciones de hombres.

Las realidades sociales del trabajo sexual desde la etnografía

El etnógrafo participa abiertamente o de manera encubierta en la vida diaria de las personas durante un periodo de tiempo observando qué sucede, escuchando qué se dice, haciendo preguntas; de hecho,

hace acopio de cualquier dato disponible que sirva para arrojar un poco de luz sobre el tema en que se centra la investigación (Hammersley y Atkinson, 1994:15). Es en gran medida una especie de retrato escrito de una situación social, que se puede comprender en un tiempo y espacio determinado, sugiriendo en muchas ocasiones inferencias donde se adviertan analogías entre dos o más expresiones de las comunidades o culturas. El mismo Long (2007) sugiere dar un vistazo a los actores sociales desde la técnica etnográfica.

Así pues, en la mayor parte de América Latina, por ejemplo, se presume el ejercicio de una libertad inherente de la ciudadanía, así que si lo desean pueden lucrar con su cuerpo y cobrar por servicios de carácter "sexual", sin embargo, las condiciones para dicho asunto siguen colocándose en la clandestinidad, con una clara estigmatización social de explotación y en situaciones infrahumanas.

La observación de campo nos indica que mientras puede existir un tipo de trabajo sexual que tenga "excelentes condiciones laborales", quizá la de aquéllos a los que se denomina *escorts*, o "acompañantes", hay otro tipo que se hace en situaciones extenuantes, donde se les exige tomar varios litros de bebidas alcohólicas y soportar explotación de diversa índole.

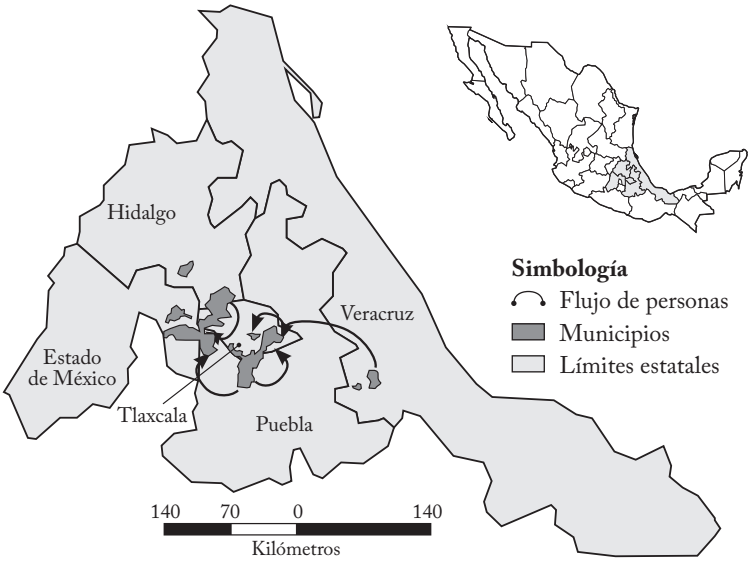
El mapa 1 se generó con información geoestadística del INEGI de 2014. Se privilegia la averiguación obtenida durante el trabajo de campo señalado, proyectando el flujo del comercio sexual regional e interestatal. La intención es mostrar que la dinámica estudiada no se entiende sin la influencia de la población que circunda al estado de Tlaxcala, básicamente hablamos de Veracruz, Hidalgo, Estado de México y Puebla.

A continuación exponemos algunos *fragmentos de las historias de ellas*. En este apartado se decide respetar el anonimato de las informantes, mujeres de diversos perfiles y procedencia que participaron en las entrevistas informales. Dicha labor se hizo directamente en los centros nocturnos en horarios de trabajo.

Al llegar a mediados de 2015 a un centro nocturno ubicado en Calpulalpan, Tlaxcala, y platicar con una bailarina sobre su experiencia en ese lugar, me dijo en forma un tanto desinteresada:

> […] pues más o menos hace una semana vino un tipo, cerró el antro apenas con una mirada, todos se cuadraron; nos llevó, a mí y a otra

Mapa 1
Flujo de comercio sexual regional,
hacia y desde Tlaxcala



Nota sobre los flujos de personas

– Del estado de Veracruz arriban mujeres, principalmente de los municipios de Córdoba y Orizaba, y laboran particularmente en Huamantla y Apizaco.
– Del estado de Puebla arriban mujeres y hombres, particularmente de la capital poblana y tienen una incidencia en los municipios vecinos tlaxcaltecas.
– Del Estado de México arriban mujeres y hombres, particularmente de los municipios de Texcoco, Acolman y Teotihuacán.
– Del estado de Hidalgo arriban mujeres, particularmente laboran en el municipio de Capulalpan.
– Hay un particular flujo de mujeres entre los municipios de Apizaco y Huamantla.

Proyecto: perfil de clientes consumidores de comercio sexual en el estado de Tlaxcala

Reponsable: Dr. Ángel Christian Luna Alfaro

Elaboración con base en:
INEGI: Marco Geoestadístico Nacional, consultado en:
http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/topografia/vectoriales_carreteras.aspx;
http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825003576;
http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825292829;

Sistema de coordenada [horizontal]
Geográficas;
Unidades de las coordenadas Geográficas;
Decimal degrees
Modelo geodístico:
Datum horizontal:
WGS84
Elipsoide:
WGS84

> chava nueva al privado. Vi que sus *guaruras* traían armas, uno se quedó afuera vigilando. Adentro nos dijo que estuviéramos alertas, que a él siempre lo andan buscando, y que, si se armaba el *desmadre*, cada quien tenía que ver por sus vidas. Después sacó su miembro y mientras se agarraba [masturbaba] preguntaba quién iba a comenzar. La chava nueva se tardó en responder, me parece que le dio miedo, pero yo ya estoy acostumbrada a todo.

Le pregunté si era frecuente lidiar con personas con esas características y me respondió que sí. "No sé qué sea peor, si los narcos o los políticos, ambos se creen mucho, aunque la diferencia es que los narcos tienen lana y los otros sólo hablan y quieren las cosas gratis".

Desde este fragmento de historia de vida, podemos inferir que una mujer involucrada en el comercio sexual es vulnerada constantemente, experimentando toda clase de violencias emanadas de diversas instituciones y actores generalmente masculinos. Parece, según los relatos, que mantenerse como trabajadora sexual en ambientes de dignidad y respeto es prácticamente imposible.

> Pues esto sí es un trabajo y buscamos hacerlo lo mejor posible, pero te atacan por todos lados, sobre todo los *pinches polis*, siempre andan buscando qué sacar, te *trastean*, piden que *se las chupes* y su *mochada*, ésa nunca falta. Ojalá pudiera elegir, si tuviera chance y un mejor ingreso, *me cae* que me dedico a otra cosa, esto está de la chingada.

El sistema policial es parte de un microsistema que sirve para vigilar y administrar el comercio sexual, las historias referentes a la falta y atropello a los derechos humanos son diversas. Parece, con lo descrito aquí, que esta mujer efectúa una elección, sin ser "la" elección, pues añora hacer otras cosas. Es pertinente en este estudio mencionar que el ingreso promedio para el año 2015 en la entidad tlaxcalteca, con el grado de bachillerato, solía ser de 500 a 800 pesos mensuales, laborando de ocho a 12 horas diarias con un día de descanso. Este ingreso es similar en el resto de México.

"Dejar a los hijos encargados siempre es un pendiente, aunque a veces sea la familia no es el mismo cuidado. Mi mamá ya es grande para cuidarlos y mi hija más pequeña es muy inquieta". Todas las mujeres entrevistadas son jefas de familia, cuya participación de los padres de sus hijas/os es nula o mínima. Esto obliga a la mayoría a bus-

car apoyos en sus familiares para el cuidado de los hijos(as) debido a las extenuantes jornadas de trabajo. Al efectuar su trabajo por la noche, es prácticamente imposible conseguir un lugar o institución que cuide de su descendencia.

"Por noche me tomo de diez a 15 caguamas, a veces me voy a vomitar al baño, sin que el cliente se dé cuenta. Es buena *lana*, pero una acaba bien madreada". Mientras que en algunos centros nocturnos la bebida se puede simular para que las mujeres no se embriaguen, en la mayoría de los lugares que observé (ocho bares) la bebida es real y los clientes buscan afanosos alcoholizarlas para obtener más y mejores tratos, sobre todo en el terreno sexual.

"Una vez que entramos a chambear, no nos dejan salir, hasta la madrugada del otro día". La hora de entrada puede oscilar entre las ocho y las diez de la noche; la de salida es después de las seis del siguiente día. Las informantes aseguraron que debían comer a escondidas, incluso aguantarse los malestares de salud, ya que irse no sólo implicaba perder el ingreso del día, de 300 a 500 pesos (por noche), sino también el pago de sus fichas acumuladas. En una noche promedio podían obtener el mínimo de unos 800 pesos. Sin embargo, para ganar el mínimo había que cumplir con un porcentaje de bebidas, al menos unas cinco que invitaran los clientes y "ésa es una labor difícil los fines de quincena o temporadas bajas".

> Acá [refiriéndose al trabajo en los bares], es muy fácil volverse adicta a cualquier porquería. En primera, debemos tomar mucha cerveza o acompañarles a chuparse una o varias botellas. Para aguantar varias noches así, muchas caemos en las drogas: principalmente cocaína y pastillas para no dormir y aguantar días durmiendo poco.

Es común observar a mujeres que aparentan tener diez años más de los que tienen. Esto no es un asunto de maquillaje, es más bien por el tipo de vida que llevan, sobre todo por los desvelos y excesos que esta vida les obliga a tener. "Los de salubridad vienen al menos una vez a la semana. Nada más a ver o cobrarnos para *circular*, pero nadie les cobra o se fija de los clientes, si están enfermos o qué". Las informantes que me comentan sobre este asunto aseguran que si sus papeles no están en regla, les cobran un total de 1 500 pesos para no remitirlas a la cárcel.

"Pagamos cada tres meses 350 pesos para los análisis de VDRL, SIDA y hepatitis B, más 100 pesos semanales de cada revisión médica. Si no tienes la tarjeta vigente no te dejan chambear".[3] El control del cuerpo femenino por parte del Estado mexicano es una especie de objetivo, que regula y administra, para divertimento de hombres. Además de lucrar con ellas, observarlas como "problema higiénico" ha sido una constante histórica.

> Yo si estoy de acuerdo que esto que hacemos sea una *chamba* y que tengamos prestaciones, aguinaldo, guarderías y todo eso que tienen los otros trabajos normales, porque sí es muy cansado. Esta chamba sólo la aguantan las más chavas, pero una de grande está cabrón, los desvelos, las crudas, corretear el dinero ya no es lo mismo.

Las edades de las mujeres entrevistadas oscilaban entre 25 y 46 años. Generalmente existen historias dramáticas que me compartieron acerca de los "malabares" que tienen que hacer para conseguir, extorsionar y sobornar a personas para que les cuiden a sus hijas e hijos, así como las mil y una historias de abusos sexuales y físicos por parte de sus cuidadores, que suelen ser sus mismos familiares.

Balance final

Pareciese que, según las opiniones aquí expuestas, el trabajo sexual —en el entendido de que existe o se puede ejercer— se distancia de esa aparente realidad de que nos hablan los discursos de carácter político. La "vida alegre" o "vida fácil" es una especie de falacia. Puedo detectar una labor compleja, en las peores condiciones y con escasa posibilidad de participación de las involucradas para su mejora o libre gestión.

En caso contrario seguirá siendo una actividad cuya iniciativa obedece a otros fines y procesos, en donde las vinculaciones al ejercicio de poderes y derechos humanos, como ya se mencionó, se negocian y aplican siempre y cuando se "paguen" los debidos precios.

Pienso que estamos lejos de aceptar el trabajo sexual como legítimo y libre de estigmatizaciones. El problema siempre serán las formas

[3] Cifras vigentes para 2015.

y estructuras socioeconómicas donde se instalaría una praxis que en otras partes del mundo lleva tiempo haciéndose, no sin antes haber lidiado con problemas de carácter estructural.

Las condiciones en que se desempeña el trabajo sexual en tierras tlaxcaltecas y en diversas partes del mundo raya en los límites de la explotación, siendo complicada la unión de las mujeres que conforman el gremio para solicitar mejoras a sus "contextos laborales". Además de sortear con diversos tipos de violencia, que van desde las que ejerce el mismo gobierno, así como los proxenetas y numerosos actores sociales masculinos que se benefician con la derrama económica del comercio sexual.

La identidad del trabajo sexual en la tierra donde se emprendió el estudio es difusa y los ideales de dignificación y lucha contra la estigmatización son nulas. Sin embargo, hay algunas posibilidades de agencia, microluchas contra las estructuras, violencias y amenazas un tanto incipientes, aisladas. Los actores de gobierno han hecho poco al respecto, por lo que es viable el diseño de políticas donde se les incluya no sólo en el ámbito de la lucha y prevención contra la trata de personas con fines de explotación sexual, sino también en mejorar las condiciones laborales, de ingreso y vida digna en la población en general.

El acceso a la justicia y al pleno goce de los derechos de mujeres trabajadoras sexuales, es en el fondo el problema de muchas mujeres, sin importar a lo que se dediquen. Pone en evidencia que la citada transversalidad del enfoque de género en las políticas públicas es prácticamente inexistente en acción, existiendo una disparidad entre la "letra" y la implementación, esto, claro está, en un caso específico como el investigado.

Nos falta conocer mucho, sobre todo las acciones, opiniones y posturas de quienes tienen la responsabilidad de tomar decisiones sobre una ciudadanía mal nutrida en el ejercicio de libertades y beneficios de una justicia que sigue siendo un privilegio de quienes ostentan y ejercen poder.

También me atrevo a interrogarme si ejercer el citado trabajo sexual es parte de los derechos humanos. ¿Qué significados tiene en el marco de esos derechos que una mujer decida trabajar con sus genitales, ano y boca al servicio de hombres? ¿Es viable naturalizar la idea de que una niña aspire a ejercer el trabajo sexual? ¿Qué impacto tendrá

heredar a las generaciones jóvenes la idea de que, si se tiene dinero, se puede comprar "sexo"?

Desde lo expuesto, argumento que las políticas públicas se han descrito desde un enfoque más economicista (costo-beneficio, costo-efectividad, etc.) o bien bajo un análisis cuantitativo de la ciencia política (estudios comparativos a partir de indicadores), pero ha estado ausente el análisis cualitativo de otras ciencias, como lo es la antropología, donde podemos incluir la técnica etnográfica.

Parece necesario y legítimo sumar los aportes instrumentales de las políticas públicas considerándolas no sólo desde la ciencia política o la economía, sino que la comprensión (diagnóstico), agenda, implementación y evaluación de fenómenos públicos van más allá de las ciencias dominantes, pues son indispensables los aportes diversos e interdisciplinarios. En este sentido, observo que las contribuciones primordiales recaen en los ejes de los derechos humanos tácitos: observar, escuchar y comprender, pero no desde los instrumentos fríos y técnicos de la encuesta o las consultas ciudadanas esquemáticas, sino de las mismas historias de vida, describiendo los entornos, enriqueciendo los saberes sobre lo que consideramos que es la supuesta "otredad", apostando que la etnografía puede rescatar la dignidad del ser en tanto sujeto de derechos.

Bibliografía

Güendel González, Ludwig (2002), Políticas públicas y derechos humanos, en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. III, núm. 97, julio-septiembre, San José de Costa Rica, pp. 105-125, disponible en <http://redalyc.org/articulo.oa?id=15309709>, consultado el 4 de enero de 2016.

Hammersley, Martyn y Paul Atkinson (1994), *Etnografía. Métodos de investigación*, Barcelona, Paidós.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2014), disponible en <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/M_Geoestadistico.aspx>, consultado el 3 de octubre de 2016.

Long, Norman (2007), "Una sociología de desarrollo orientada al actor", en *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en*

el actor, México, El Colegio de San Luis/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, pp. 33-72.

Ponce Jiménez, Patricia (2008), *L@s guerrer@s de la noche. Lo difícil de la vida fácil. Diagnóstico sobre las dimensiones sociales del trabajo sexual en el estado de Veracruz*, México, Porrúa/Universidad Veracruzana.

Modelos de lo humano: perversión, estigma y sistemas ético-políticos. Población lgbttti en la Ciudad de México y la construcción de derechos

Alberto Torrentera*

Introducción

En el presente artículo se describen los marcos normativos fundamentales que protegen los derechos humanos de las personas LGBTTTI a escalas global, regional, nacional, y en particular de la Ciudad de México de 2006 a 2015. Además se refieren algunas de las principales políticas públicas que en el mismo periodo se han diseñado y ejecutado en la capital mexicana y que han fomentado la inclusión social sin discriminación y en igualdad.

Los cambios contemporáneos suman a diversas fuerzas políticas y socioculturales, formales e informales, así como del movimiento LGBTTTI, proclives a la construcción y ampliación de derechos. Este proceso implica transformaciones estructurales jurídicas y sociosimbólicas explicables en este texto bajo el doble ángulo de la perversión generalizada y la inclusión de las comunidades eróticas estigmatizadas, así como la lucha social por hegemonizar los modelos humanos o impugnar los dominantes bajo la concepción de la autonomía de los individuos y su capacidad racional de decisión.

Debemos señalar que usamos el término *perversión* no en una acepción popular, que ve en ella degradación, comportamientos negativos, sexualidades enfermas o peligrosas. Se usa en el sentido que

* Doctor en Antropología Social por el CIESAS. Docente de asignatura en la ENAH. Trabaja en el Núcleo Multidisciplinario sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia "Cecilia Loría Saviñón", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Correo electrónico: <carlosalbertotorrentera@gmail.com>.

se entiende en el psicoanálisis, como una estructura subjetiva que reconoce y niega la diferencia sexual. Si bien privilegiamos el aspecto conceptual, no desconocemos que las formas de comprensión no teóricas pueden traducirse en discriminación. Esto, como se verá, es sólo una cara del proceso para comprender la situación que describimos, porque igual de significativa es la concepción de las sexualidades e identidades estigmatizadas que luchan por ampliar la frontera de la legitimidad, coherencia y dignidad de situaciones vitales, así como de la deliberación ético-moral para comprender los sistemas ético-políticos y las modelizaciones de lo humano en disputa.

Marco normativo global, regional y nacional

De junio a agosto de 2014 era común que las y los usuarios del metro, el tren ligero y los camiones RTP de la Ciudad de México observaran carteles que dijeran: "Me llamo Norma y soy una mujer trans. Yo, como tú, soy parte de esta Ciudad y soy feliz". O "Me llamo Tomás y soy un hombre trans. Yo, como tú, soy parte de esta Ciudad y soy feliz",[1] acompañados de imágenes que enfatizan la integración laboral o familiar (véase la foto 1). Desde finales de 2015 e inicios de 2016, también ha sido posible encontrar en espacios públicos la invitación del gobierno de la Ciudad de México a que parejas heterosexuales, lesbianas y homosexuales celebren matrimonios colectivos en la Plaza de la Constitución (véase la foto 2). De acuerdo con un diario, el gobierno capitalino esperaba realizar más uniones que el año anterior, cuando se verificaron 1 690 en una ceremonia semejante (*Excélsior*, 2016). Éstos son dos ejemplos de políticas públicas recientes, sustentadas en cambios legales, orientadas a las personas lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transexuales, transgénero e intersexuales, agrupadas en el acrónimo LGBTTTI, y fundamentadas en los principios de dignidad, igualdad y no discriminación.

La Ciudad de México es la entidad de la República Mexicana con la mayor cantidad de leyes que protegen los derechos humanos de

[1] El diseño de los carteles es de Laura Victoria Martes, mujer trans. La Red de Transporte de Pasajeros llevó a cabo campañas en contra de la discriminación, entre ellas "El Respeto es la ruta más corta, yo no discrimino" y en conjunto con Copred la campaña "TRANSformando la CDMX".

Foto 1

Foto 2

las personas LGBTTTI, y es puntera en el contexto regional y global. Los cambios legales han impactado en el diseño y ejecución de políticas públicas encaminadas a mejorar las condiciones de vida en aspectos relevantes de la realidad social. Éstas se han desarrollado significativamente de 2006 a 2015, periodo a cargo de dos administraciones del gobierno local encabezadas por el Partido de la Revolu-

ción Democrática (PRD). En ellas ha existido una agenda favorable a la diversidad sexual y genérica que procede del doble movimiento de la disposición de las autoridades a volver operables los compromisos de derechos humanos (y el capital político que significa) y a la organización y movilización de la sociedad civil y la academia, que han empujado y creado una parte significativa en dicha agenda y los marcos conceptuales.

Estos cambios forman parte de un proceso contemporáneo global, regional y local, cuyo epicentro fueron las sociedades euroamericanas. También, existen aspectos concretos y contextuados en la Ciudad de México. Por lo que respecta a las Américas, el matrimonio igualitario para gays y lesbianas fue aprobado en Argentina en 2010; en Uruguay, Brasil y Guayana Francesa en 2013 (López, 2015), y en Estados Unidos en el año 2015. En cuanto al reconocimiento legal a las identidades trans, en Estados Unidos fue en 1993, en la Ciudad de México en 2008, en Uruguay[2] y Brasil en 2009, mientras que en Argentina en 2011 (Pérez, 2013) y en Chile en 2015.[3]

Sin embargo, en términos globales, el movimiento LGBTTTI forma parte de un proceso sociocultural desarrollado desde la década de 1970, el cual se fundamentó en los movimientos homosexuales y lésbicos, al que se han ido sumando paulatinamente identidades, orientaciones y pluralidad corporal. La Ciudad de México no es la excepción. El origen del movimiento en los años setenta fue articulado inicialmente por hombres y mujeres, en ocasiones unidos mediante el término *homosexual* para visibilizarse políticamente. Posteriormente, a finales de los noventa e inicios de los años dos mil, se integraron las identidades transgénero, transexuales y travestis, la orientación bisexual y las personas intersexuales.

Cada letra del movimiento LGBTTTI ha significado una impugnación, lucha y negociación al interior de propio movimiento, y de éste respecto a las relaciones que mantiene con las instituciones del

[2] Ley Nº 18.620. Derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo en documentos identificatorios, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18620&Anchor=>.

[3] Véase <http://otdchile.org/>. Por razones de espacio y de objetivos, no se enuncian los cambios en otros continentes ni las situaciones inversas, es decir, en donde la homosexualidad y el lesbianismo son perseguidos e incluso son

Estado y la sociedad en su conjunto. También ha implicado un proceso histórico de nominación, dominación y subjetividad, de presentación estética, deliberación ético-moral e inscripción en el campo político y epistémico, así como de los modelos de la legitimidad e inteligibilidad de quién es humano o al menos en los parámetros de existencia digna. De ahí la necesidad de anclar históricamente la construcción y resistencia de los cuerpos, las identidades y socializaciones, las fuerzas sociopolíticas que les expulsan o integran, desconfirman, niegan o alientan, y de las experiencias sociosimbólicas, entre ellas el lenguaje, que les hace advenir, es decir, como cuerpos imaginarios e imaginables, así como los escenarios del género y el género en sus escenarios.

Por una parte, el movimiento refiere a dos condiciones diferentes: las identidades de género y las orientaciones o preferencias sexuales. En éstas se ubican gays, lesbianas y bisexuales. Respecto a las identidades, remite a hombres o mujeres transgénero, transexuales y travestis. En la experiencia de los actores sociales es viable, por ejemplo, que una mujer transexual sea heterosexual, lesbiana o bisexual.[4] Cada nominación contiene una compleja historicidad y multiplicidad interna. La inclusión de las personas intersexuales no gira en torno a la orientación sexual o los tránsitos (permanentes u ocasionales) sexogenéricos, sino al reconocimiento de la autonomía y la pluralidad corporal.[5]

---

causa de muerte. Para una situación global, véase Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2012).

[4] O también asexual, pansexual o bigenérica, pero estas nominaciones no forman parte (¿aún?) del movimiento LGBTTTI.

[5] A ello también pueden añadirse dos aspectos. El primero, los conflictos históricos entre ciertos movimientos feministas y las mujeres transgénero y transexuales, quienes han sido vistas como parte del imperio masculino (Raymond, 1979, en Mercader, 1998:138) o como invasoras de la autonomía del movimiento de mujeres (Yaoyólotl Castro, 2006). A su vez, debe advertirse que el acrónimo ayuda a construir avances de inclusión social, visibilización e inteligibilidad jurídica, epistémica, política y subjetiva; sin embargo, por otro lado excluye nominaciones populares donde términos como jota, vestida o loca se consideran políticamente incorrectos e incluso discriminantes. Ello es posible por la cantidad y calidad de la información generada inicialmente en los círculos epistémicos y sociopolíticos de los países centrales del sistema-mundo.

Esta situación ha implicado que al interior de la población LGBTTTI no haya sido simple y armónico el proceso de articulación política, epistémica, estética y simbólica; antes bien, ha sido conflictiva y de constante diferenciación. A las disputas históricas entre homosexuales y lesbianas, se suman las que han presentado ellas y ellos ante personas trans o bisexuales, por mencionar un ejemplo.[6] A estos tres aspectos se puede sumar lo que, como conjunto simbólico, dotado de derechos y en politización, se relaciona, contrapone y requiere con la población llamada heterosexual y, cada vez con mayor frecuencia y en búsqueda de precisión, cisgenérica, es decir, personas que poseen cuerpos sexuados de macho o hembra y desarrollan identidades masculina o femenina respectivamente, mantienen relaciones eróticas y sexuales con personas de cuerpo sexuado "contrario" y no han realizado o realizan tránsitos sexogenéricos periódicos o permanentes.[7]

[6] Para algunas referencias al respecto: Norma Mogrovejo (2000), Yan María Yaoyólotl Castro (2009).

[7] El término *heterosexual* se constituye a finales del siglo XIX para describir las relaciones eróticas, sexuales y afectivas por personas del sexo "opuesto". Esto ha generado, de forma imprecisa, que se agrupe la heterosexualidad en oposición con la "diversidad" o la "disidencia" sexual, básicamente abarcable con el acrónimo LGBTTTI, pero no limitado a él. Es frecuente ligar la heterosexualidad a un régimen despótico o a un sistema cultural dominante de heteronormatividad. Sin duda hay algo de razón en ello. Sin embargo, debe profundizarse más: ¿a qué se apunta, nombra, refiere, describe, apela con la idea del Otro?, ¿qué llama, como Otro, qué interpela y sacude, ciega y alerta, inscribe y posibilita?, ¿qué o quién es lo Otro que en lo hetero se designa?, ¿quién es el Otro en las perversiones, por ejemplo el fetichismo, en el comedor de heces o el autoerotismo? (para un desarrollo de este tema, véase Torrentera, 2015:390 y ss.). Nos parece fecunda la idea presente en el lacanismo y que se suele definir en una pequeña oración: "no hay relación-proporción sexual", bajo la idea de que no existe una relación, al estilo de las matemáticas, pues no se trata de que exista una "relación simbólica entre un supuesto significante del goce masculino y un supuesto significante del goce femenino" (Nasio, 1993:38). Si llevamos un poco más adelante la consideración, podemos plantear que se encuentra, precisamente, en juego la concepción de que hombres y mujeres (y los genitales asignados comúnmente a ellos) son complementarios, relacionables, están en proporción de reciprocidad. Éste puede ser un aspecto imaginario, pero no se sostiene que sea lo prioritario de las relaciones. Incluso, tal vez los vínculos afectivos sean más del orden de una fantasía que de una materialidad entregada. Además, des-

Esta pluralidad interna del proceso social encarnado por la población LGBTTTI se relaciona con otras dos esferas, que tampoco son simples: las fuerzas sociales opositoras a la ampliación de derechos, así como las fuerzas políticas que alientan, acompañan y producen las modificaciones legales y el diseño y aplicación de políticas públicas.

Los marcos normativos y las políticas públicas orientados a la inclusión social de las personas LGBTTTI sirven como indicadores de los complejos cambios socioculturales de las sociedades contemporáneas. El auge sociopolítico y estético desarrollado desde 2006 en la Ciudad de México puede enmarcarse en el proceso global. En éste existe una discusión en torno a la construcción de derechos específicos para estas poblaciones. Desde una óptica es innecesario puesto que los derechos humanos, universales e inalienables, interrelacionados, interdependientes e indivisibles, protegen a las personas con indistinción del sexo, orientación sexual o identidad genérica. Por ello, no es indispensable "la creación de nuevos derechos ni que se concedan derechos especiales a las personas LGBT" (Naciones Unidas, 2012:9).

Esto no obsta para que los organismos internacionales, en relación con la sociedad civil organizada, adviertan la pertinencia de visibilizar las condiciones y necesidades de las personas LGBTTTI. En 2006 se aprobaron los Principios de Yogyakarta, los cuales tutelan los derechos humanos respecto a la orientación sexual y la identidad de género cruzando en diagonal aspectos como el derecho a la vida, la privacidad, un juicio justo, la protección social, la salud y la familia, entre otros campos.[8] En junio de 2011, el Consejo de Naciones Unidas adopta por vez primera una resolución "relativa a derechos humanos, orientación sexual e identidad de género" (Naciones Unidas, 2012:7), la cual significó un reconocimiento de todas las regiones que conforman Naciones Unidas.

En el nivel interamericano el incremento es mayor. A partir de 2008 se han generado resoluciones que enfatizan la necesidad de que los Estados de la región construyan medidas efectivas para el reco-

---

de ya la llamada heterosexualidad es compleja y diversa, en múltiples ocasiones a contramano de valores sociales dominantes, incluyendo los legales. El espectro va desde el mirón de la ventana hasta la necrofilia o la pedofilia.

[8] Principios de Yogyakarta (2007), disponible en <www.yogyakartaprinciples.org/principles_sp.pdf>.

nocimiento y protección de los derechos humanos tomando en cuenta la identidad, orientación y expresión sexogenérica, debido a las condiciones de desigualdad y discriminación estructurales que se traducen, en múltiples ocasiones, en acciones u omisiones que atentan contra la dignidad, igualdad, no discriminación, libertad y vida de las personas, incluyendo a quienes defienden sus derechos.[9]

En 2013, la Asamblea General de la OEA aprueba la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia. En ella se describe la discriminación indirecta, que produce desventajas a una persona por su pertenencia a un grupo de población específico, y la discriminación múltiple o agravada, que tiene por objetivo o consecuencia anular o limitar derechos fundamentales. En la resolución se incentiva a los Estados para que desarrollen políticas públicas considerando la orientación y la identidad de género, además de operar acciones afirmativas que promuevan la equidad, la promoción de medidas legislativas que impidan la discriminación, de sistemas políticos y legales que consideren la diversidad y medidas judiciales que faciliten el acceso a la justicia a las víctimas de discriminación.[10]

El orden jurídico mexicano ha conformado cambios para la protección de los derechos humanos de las personas LGBTTTI. La Constitución señala la prohibición de todo tipo de discriminación, entre ellas la que está basada en las preferencias sexuales.[11] La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación enuncia que debe atenderse la discriminación cuando está soportada por razones de sexo y/o de género.[12]

[9] De forma enunciativa, más no limitativa, cabe mencionar las siguientes resoluciones: Resolución n. 2435 (XXXVIII-O/08); Resolución n. 2504 (XXXIX-O/09); Resolución n. 2504/09; Resolución de la Asamblea General —AG/RES. 2600 (XL-O/10), la Resolución —AG/RES. 2653 (XLI-O/11), en: Cristina Figueiredo Terezo (s/f:379-380), disponible en <https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/manual_dhgv.html>.

[10] *Ibid*., p. 381.

[11] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1°, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/constitucion.php>.

[12] Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, artículos 1° y 9°, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=13222&ambito=FEDERAL&poder=legislativo>.

En 2013 se aprueba el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, un instrumento que busca brindar a las y los jueces, magistrados y ministros, la necesidad de incorporar la mirada de la diversidad de las identidades de género, flujos y tránsitos, así como las diferentes orientaciones o preferencias sexuales, erótico-afectivas y la pluralidad corporal. El protocolo señala la necesidad de desmantelar las estructuras patriarcales del derecho tradicional. De ahí la importancia de reconocer las especificidades de lesbianas, homosexuales, transexuales, transgénero, travestistas, intersex y queer.[13] La incorporación de las personas queer es un esfuerzo por adecuar la realidad del derecho con la realidad social y que han sido reconocidas en derechos específicos prácticamente sólo en el instrumento señalado, pues no son consideradas en otros espacios de los cambios jurídicos, el diseño y aplicación de políticas públicas, y puede producir resistencia la incorporación temática en espacios de reflexión y diagnosis. Pero esto indica nuevamente que las condiciones del cuerpo, la identidad y las relaciones jurídico-políticas son históricas y contextuales, y que hay poblaciones que aparecen o desaparecen de acuerdo con las relaciones en donde interactúan.

¿Poblaciones perversas, poblaciones estigmatizadas? Diversidad y diferencia sexual

Los cambios en la Ciudad de México están acordes con un proceso global y regional, pero cabe destacar que es, simultáneamente, puntera. En noviembre de 2015 se declaró a la Ciudad de México amigable con la diversidad sexual. Evidentemente, la declaratoria no basta para eliminar las formas de discriminación, violencia y desigualdad institucional, estructural y cotidiana que viven, o pueden vivir, las personas. Lo significativo, para los fines del presente trabajo, es colocar esta declaratoria como parte de un proceso social que procura ir constituyendo un andamiaje jurídico y de políticas públicas sensibles a la inclusión de las personas LGBTTTI en el agregado social. Dicha declaratoria forma parte de cambios significativos. Reseñamos los más significativos.

[13] Suprema Corte de la Nación, *Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad*, México.

El 21 diciembre de 2009 se aprobaron modificaciones al Código Civil para el Distrito Federal,[14] que entraron en vigor en marzo de 2010, permitiendo el matrimonio entre lesbianas y homosexuales y no solamente uniones civiles.[15] Una consecuencia fue la posibilidad de la adopción.[16]

En 2009 se inaugura el Centro para la Atención de la Población Trans en la Clínica Especializada Condesa, que incluye tratamiento hormonal y apoyo psicológico. En la clínica se trata, asimismo, a personas portadoras de VIH. En 2015 se replicó el modelo en la Clínica Especializada Iztapalapa. En febrero de 2015 entra en vigor la modificación al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Así, en el Registro Civil pueden levantarse actas de concordancia sexogenérica para personas mayores de edad sin mediar un juicio ni la obligación de presentar tratamiento psiquiátrico al menos por dos años, como se obligaba en la modificación al Código en 2008. Se trasladó de un juicio a un procedimiento administrativo.[17] Se han levantado 966 actas de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género.[18] La participación del Registro

[14] Se conservan nombres que correspondían a la realidad jurídica de la entidad al momento de la promulgación de las leyes, en este caso, el Distrito Federal, que pasó a denominarse Ciudad de México a partir del 1 de enero de 2016.

[15] Código Civil para el Distrito Federal, artículo 146, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=29081&ambito=estatal>.

[16] Código Civil para el Distrito Federal, artículo 391, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=29081&ambito=estatal>.

En 2010 hubo 689 matrimonios igualitarios, de los cuales 380 fueron de varones y 309 de mujeres; en 2011 se registraron 802, de los cuales 457 pertenecen a hombres y 345 a mujeres; en 2012 acontecieron 936 matrimonios y en 2013, 1883. Desde el año de la legalización del matrimonio igualitario hasta octubre de 2015, se han registrado cinco mil enlaces, disponible en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484>, comunicación oficial mediante el oficio: DGRC/1721/2015.

[17] Código Civil para el Distrito Federal, artículo 135 bis, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=29081&ambito=estatal>.

[18] Comunicación institucional mediante el oficio: DGRC/1721/2015.

Civil ha sido importante para hacer efectivos los derechos. Ha celebrado matrimonios igualitarios, incluso en los Centros Preventivos y de Readaptación Social, levantado actas de nacimiento por concordancia sexogenérica y de nacimiento por adopción de personas con matrimonio igualitario, así como la capacitación en perspectiva de los derechos de las personas LGBTTTI a los 51 jueces.

Estos dos cambios legales y aplicación de políticas públicas orientadas a homosexuales, lesbianas y personas trans, sirven para iniciar la reflexión de los fundamentos que han posibilitado el proceso contemporáneo de visibilización, politización, organización y conocimiento del movimiento LGBTTTI. Por razones de espacio privilegiamos dos que nos parecen singularmente relevantes. La primera, la relación conflictiva que encierra la concepción de la perversión generalizada y, como contraparte, la exclusión de las comunidades eróticas estigmatizadas. La segunda, la que atañe a los modelos humanos en disputa, negociación y reconfiguración en las actuales condiciones históricas y las relaciones de decisión ético-moral al respecto.

La tensión de los cuerpos perversos y estigmatizados se correlaciona con experiencias epocales y con una compleja interrelación de sistemas de valores y creencias que, sedimentados en las formas de organizar el mundo, se actualizan en la cotidianidad con formas de percepción, catalogación, exaltación y prácticas de rechazo y oprobio anclados y organizados por experiencias que excluyen poblaciones de la veracidad, normalidad, permisibilidad e idoneidad. A la par de ello, en contraparte, se generan procesos de valoración, asombro, goce, acompañamiento y coproducción de esos cuerpos, subjetividades y movimientos político-simbólicos que vehiculan las personas LGBTTTI.

Existe una relación conceptual entre los cuerpos e identidades y la perversión en su dimensión estructural: el reconocimiento y el recusamiento de la diferencia sexual. Pero no concluyo, como otros autores, en descripciones o prácticas que pueden ser discriminantes o excluyentes, sino como marco analítico en donde interviene la reflexión en torno a la diferencia sexual. Existen al menos tres maneras fundamentales de comprenderla. Una, que la supone impermeable a la cultura por ser una actividad inconsciente y, antes bien, posibilitadora de lo cultural. Otra, que parte de lo anatómico para discutir las formas de elaboración simbólica de la diferencia. Finalmente, la

postura que hace interrelacionar ambos aspectos para comprender las dinámicas sociosimbólicas, en este caso las relacionadas con el movimiento de la diversidad sexual, sobre todo destacando las relaciones políticas y opresivas que les hacen acontecer y de potencial libertario que subyace a su reordenamiento.

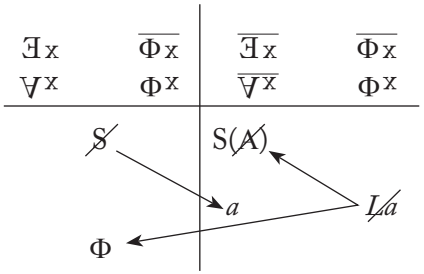
Daniel Gil (2011) distingue entre diversidad y diferencia sexual en los siguientes términos: la diversidad atañe a los objetos intercambiables de un universo y su expresión es metonímica. La diferencia, en cambio, se funda en la oposición y su vehículo es metafórico. Para este psicoanalista lacaniano la exaltación contemporánea pasa por el eje de lo diverso, en tanto que el orden de la diferencia es cuestionado desde una triple desmentida: de la fantasía, el orden simbólico de la socialización y de lo real en los cambios corporales. Sin embargo, desde esta perspectiva es imposible decidir sobre qué sexo y género tener.

José Milmaniene (2010) enfatiza que la diferencia sexual es real, a esto se debe la dificultad de su simbolización, pues implica procesar conceptualmente la relación entre lo diverso y lo diferente, la mismidad pasando por la alteridad. Flotar entre lo masculino y lo femenino es actuar en la apariencia. Entre mujeres y hombres hay un "vacío real, que Freud postula cuando sitúa al falo como la única referencia inconsciente para ambos". De ello resulta que las posiciones femeninas y masculinas son dos maneras de enfrentarse a la carencia de Ser —los lacanianos hablan de parecer. La identidad implica reconocer "el obstáculo intrínseco que representa 'el otro sexo' en uno mismo". Eliminar la diferencia sexual implica confrontar la castración simbólica. Jöel Dor (2006) refiere que la identidad sexual depende de la atribución fálica, es decir, el esfuerzo de simbolización de la diferencia sexual. Por ello destaca una doble dinámica en donde la identidad sexual se juega: lo real anatómico y su elaboración simbólica.

Como señala Soler y Pons (2008:197-202), el sexo anatómico puede definir el estado civil y recibir presiones socioculturales para dirigir una identidad femenina o masculina, pero en ninguna manera el deseo y la pulsión. Estas posiciones refieren a lo que Lacan denomina la sexuación y que remite a la distribución de los seres parlantes adscritos todos en la función fálica (y que serán considerados hombres) y no todos inscritos en la función fálica (que serán consi-

derados mujeres), con independencia de la materialidad del cuerpo.[19] Las fórmulas que propone esta escuela se representan en el cuadro 1:

CUADRO 1



El cuadro se compone de dos barras y dos columnas. En la primera barra, en la columna de la izquierda, se describe a los hombres, y en la de la derecha a las mujeres. En lo que atañe a aquéllos, tienen una inscripción fálica, aunque para ello es necesario que al menos uno de ese universo se sitúe en la excepción. Del lado izquierdo se colocan las mujeres. Al inscribirse de esa manera, queda barrada la posibilidad de totalidad. Por ello el aforismo lacaniano de que la mujer es no-toda, es decir, no toda en la función fálica. En palabras de Maleval (2002:114-120), la proposición afirmativa universal $\forall x \ \Phi x$ implica que al colocarse como hombre, "se convierte en siervo de la función fálica". El "al menos uno no se encuentra" (y que es el fantasma de la histérica) se asocia con el padre mítico inventado por Freud en *Tótem y tabú*, de ahí que se barre $\exists x \ \overline{\Phi x}$. En cuanto a la mujer, sucede que se encuentra en un goce suplementario del falo, un goce "llamado del Otro".

En lo que atañe a la segunda parte de las fórmulas de la sexuación, para los fines que deseamos en este momento de la argumentación, basta con señalar que la mujer establece una relación con la función fálica Φ y con el significante del Otro, S(Ⱥ) bajo el entendido de que no hay Otro del Otro (en un despliegue infinito). En cuanto

[19] Lacan desarrolla sus formulaciones de la sexuación en diversos trabajos, entre los que destacan *Aun* (1998), "Televisión" (2012), *O peor* (2012), "El Atolondradicho" (2012).

al hombre, queda por destacar que su relación con la mujer se da por medio del objeto *a*, es decir, con el fantasma (Lacan, 1998: 95-100). Finalmente, debe enmarcarse que este pensamiento se encuentra en consonancia con los planteamientos freudianos bajo la idea de que lo que interesa de los sexos es menos su materialidad que su significación, y más aún, "al órgano en tanto que atrapado en la dialéctica del deseo, y así pues 'interpretado' por el significante". La multiplicidad de nombres para los genitales implica "hasta qué punto el ser hablante se afana en significar que el sexo es metáfora" (André, 2002:13).

Marta Lamas (2000) refiere la necesidad de poder distinguir la diferencia anatómica y la sexual, sobre todo desde la óptica de la sexuación y ambos elementos de la categoría de género. La diferencia sexual "no es una invención humana ni es una construcción social", se halla en un espectro más fundamental, "lo que podríamos llamar sexo/substancia y, al mismo tiempo, sexo/significación". Aunque muchos de los elementos inconscientes no sean claros para la mente o la agencia de los sujetos, eso no quiere decir que no tenga efectos. Es importante enfatizar que la diferencia sexual así entendida "no es cultura (como sí lo es el género)", por lo cual no puede ponerse al nivel de las prácticas y ordenamientos sociales. Aún más, confundir la diferencia sexual con el género, el sexo o la sexualidad "oculta algo esencial: que el conflicto del sujeto consigo mismo no puede ser reducido a ningún arreglo social". Eso no hace olvidar las partes culturales de las conformaciones de lo femenino y lo masculino. Invita al desafío de pensar sus articulaciones y en donde el cuerpo es una de las arenas privilegiadas como punto de bisagra.

Sobre esta concepción de la diferencia sexual es donde se postula la estructura perversa. El eje fundamental que da unidad es su relación con la castración. Es este proceso, el cual redunda en la sexuación, lo que coloca el doble procedimiento ya señalado de, por un lado, reconocer (por medio de los sentidos, la percepción, la cognición) la diferencia entre los sexos, y por el otro desconocerla desde sus representaciones y elaboraciones simbólicas. Para Freud (1986), la llave maestra de las perversiones es el fetichismo, puesto que el fetiche es el falo que falta a la madre, es la investidura del reconocimiento-desconocimiento de la diferencia. La perversión alude, etimológicamente, a una inversión. ¿De qué?, de la meta sexual genital,

heterosexual y reproductiva. Como bien supo analizar Freud en *Tres ensayos de teoría sexual*, existe un componente perverso incluso en las formas amorosas más cotidianas: la perversión resulta una patología cuando suplanta la vida sexual cotidiana y se vuelve inhabilitante para el desarrollo social de la persona.

Según Baldiz (2010:141-146), "Los sujetos, desde la óptica analítica, sólo pueden pertenecer a tres estructuras básicas: la neurosis, la perversión o la psicosis". La estructura se entiende por el modo en que el sujeto queda articulado con la Ley, la cual posee un triple aspecto: "el lenguaje, la diferencia de los sexos y la prohibición del incesto". La diferencia se encuentra no sólo anclada en lo real de los cuerpos, sino en la forma simbólica del lenguaje. Las salidas o acomodos que el sujeto haga en relación con la castración le ubicará en la neurosis, vía la represión (*Verdrängung*), la perversión, a través de la denegación (*Verleugnung*) y la psicosis, con la forclusión (*Verwerfung*). Como lo señala Bonnet (1992), una referencia fundamental en la perversión es la dinámica del fantasma.[20]

La subjetividad perversa no accede a la ganancia de la falta por medio de la castración. Queda colocada en la "representación de una falta no simbolizable […] de la denegación de la castración de la madre" (Dor, 2006:98). El perverso no quiere saber de la sombra que el

[20] Podemos señalar que el fantasma es primordial para la perversión, pero asimismo para la neurosis y la psicosis. Incluso, tal vez pueda decirse que, de acuerdo con el tipo de fantasma, es como podemos señalar una de las posiciones en la estructura, en los vínculos que el sujeto tiene en relación con el goce y la "pantalla" que produce el tipo de fantasma. Por ejemplo, en la neurosis, la queja constante; en la psicosis el Otro que aplasta (vía la persecución, por ejemplo). Mientras el neurótico evita el goce, el perverso lo imita. Para una visión didáctica de las estructuras en relación con el fantasma, véase Manrique y Londoño, "De la diferencia en los mecanismos estructurales de la neurosis, la psicosis y la perversión", disponible en <http://revistadepsicologiagepu.es.tl/De-la-Diferencia-en-los-Mecanismos-Estructurales-de-la-Neurosis,-la-Psicosis-y-la-Perversi%F3n.htm>.

Colette Soler indica que el paso del perverso polimorfo descrito por Freud, a un perverso "monomorfo" se da a través de la represión, lo cual implica "la apuesta a punto del fantasma fundamental. Puesto que el perverso polimorfo, si existe, no tiene fantasma fundamental". El fantasma es fundamental "entre otras cosas porque el goce se ordena en él en una construcción erigida en torno de un objeto prevaleciente" (Soler y Pons, 2008:164).

padre simbólico proyecta, porque significa reconocer algo de la falta en el Otro. De ahí una doble dimensión. El perverso postula un universo unisexuado, pero a la vez deudor de la ley del padre en la dinámica del deseo. Del doble entrampado se desprende una característica de la estructura perversa: la transgresión. Curiosamente, ese desafío provoca que el perverso compruebe que hay una ley. ¿Qué ley es la que se desafía, fundamentalmente? La ley del padre. Ello no impide, sino que en ocasiones alienta, que los perversos sean grandes moralistas, tratadistas, reformistas de la educación, puesto que la transgresión va acompañada del deseo de imponer su ley.

La homosexualidad, el travestismo y la transexualidad han sido entidades históricamente abordadas en estudios sobre la perversión porque se ha visto en ellas, precisamente, mecanismos de reconocimiento y negación de la diferencia sexual. Igual podría señalarse para la bisexualidad, el lesbianismo y el transgenerismo, aunque han sido tematizados con menor frecuencia desde esta óptica. Como señala Roudinesco (2010), el homosexual (sodomita) ha ocupado para el cristianismo, la medicina, el derecho y la psiquiatría un lugar paradigmático en las perversiones, pues su presunta anomalía no requiere de objetos, marcas corporales o actitudes observables, sino que se halla oculta y diseminada de forma ontológica.

Por otra parte, Bonnet señala que el travestismo, como perversión, toma del sádico la idea de una mujer mutilada y sacrificada. Del masoquismo, asume a la madre castrada. Con el fetichismo lo liga un goce narcisista, un vínculo con el padre idealizado. Con el exhibicionismo tiene en común dar una visión al otro que no puede soportar y produce angustia. Así, pareciera, desde este enfoque, que el travesti encarna —en su mascarada— un arsenal de perversiones. "El travestido se cree hombre y mujer a la vez", y con ello se da una desmentida de la castración, es decir, de la diferencia sexual, y aún más, hay un juego de omnipotencia, de elección en donde invierte la anatomía. En Chazaud (1973), el travestismo aparece como una figura trágica de un duelo reprimido. En ocasiones, el travestismo sirve no sólo para negar la diferencia sexual, sino para tener una imagen no conflictiva. Por otra parte, la transexualidad ha sido tematizada como perversión bajo la dualidad reconocimiento-desconocimiento de la diferencia y su encarnación, pero también ligada a la psicosis, tema que no será abordado en este documento. Sin embargo, cabe des-

tacar que la Ciudad de México es vanguardista al no requerir la adecuación del acta de nacimiento con la identidad de la persona de los protocolos de corte psi, como ha sido indicado, puesto que solamente pocas naciones han realizado tal proceder, entre ellos Francia en 2006 y Argentina en 2012.[21]

Existen posiciones distintas de la diferencia sexual. Françoise Héritier (1986), por ejemplo, postula que el cuerpo es el primer espacio físico, pero también lógico y conceptual, a partir con el cual los seres humanos tematizan lo real. Lo individual, social, cósmico y mítico tienen una correlación y del cual se desprende un principio organizador fundamental: los cuerpos tienen una constante diferencial a partir del sexo. La oposición entre frío y caliente, arriba y abajo, seco y húmedo, benéfico y maléfico, permitido y prohibido, es decir, las formas materiales o abstractas, hallan una lógica que ocupa la reflexión desde épocas arcaicas y en diversas formas sociales. La diferencia sexual es organizadora y potenciadora de una concepción intelectual. Pero ésta y los productos sociales en los cuales se materializa e instrumenta, posee un sesgo diferencial en donde lo masculino es, de manera universal considerado superior. El fundamento puede estar en la "fragilidad, peso y talla inferiores, inconvenientes derivados del embarazo y la lactancia"; pero también en las reglas de coerción por parte de los varones, quienes sólo así pueden tener control sobre la fecundidad. Héritier se preocupa en postular la capacidad organizativa de la valencia diferencial de los sexos como una

[21] Es necesario distinguir un eje histórico y un eje teórico. En el recorrido histórico, debemos señalar que estas posturas tienden un arco de los años cincuenta a los años ochenta del siglo XX en Europa. El travestismo es definido clínicamente alrededor de 1910, la transexualidad en 1949, y ambas comparten momentos en que se asocian a la homosexualidad. La precisión de las entidades, tal como las conocemos hoy en día, y que irán seguramente cambiando, se deben a un doble esfuerzo que proviene de los actores sociales así como a diferentes saberes, de corte psi, jurídicos, políticos y estéticos. Esto ha hecho que entidades que eran pensadas perversas, parafílicas o disfóricas hayan sido desplazadas al campo de la normalidad. Desde el eje de las descripciones teóricas, sin embargo, no se marcha al unísono en todos los casos, y hay quienes siguen señalando que son estructuralmente perversas o proclives al trastorno mental. Por ello es lícito tener en cuenta los ritmos de los saberes y sus efectos en diversos órdenes o sistemas de las formaciones sociales y sus culturas.

archê. La diferencia perceptible "es el límite que permite al espíritu aprehender las diferencias indudables e irrefutables bajo la forma de una oposición prínceps entre lo idéntico y diferente sobre las que se construyen todas las demás" (Héritier, 2002:115). Parece que se impone al pensamiento, por medio de los sentidos, que el campo humano puede clasificarse en dos grandes unidades. Todos los seres que tienen pene en una y todos los que tienen vulva en otra.

Sylviane Agacinski parte de la diferencia universal de lo masculino y lo femenino que debe pensarse desde otra diferencia universal: la sexual. Pero no debe reflexionarse como una pesadumbre, "porque de la manera de pensar del otro sexo depende la manera de pensar del otro en general" (1998:11). Al señalar que se es hombre o mujer no excluye, sino supone, que todo ser es mixto. Por ello, resulta ingenuo creer que la diferencia sexual es un efecto histórico arbitrario. Si bien existe la construcción social de niños y niñas, ésta no se da en el vacío. Si se eliminan las máscaras de los sexos no habrá abajo otra cara, esperando, más real. "No se descubrirá, bajos los artificios del género, un sujeto neutro o asexuado" (Agacinski, 1998:27). De acuerdo con Agacinski, reconocer la diferencia natural no implica la sumisión a ella. Si algo muestran los seres humanos es una enorme capacidad para imaginar y vivir las diferencias. La existencia de la mixtura es la marca de una alternativa, no de una subordinación —social o natural. Es una lógica, no una prescriptiva. Esa lógica invita a una opción y a una decisión, puesto que ambos géneros son carentes, y en esa carencia se organiza la relación. Si hay un ser metafísico es quien desea ser neutro. Un cuerpo no puede leerse como diferente en relación con otro como totalidad, puesto que "la diferencia no se ve jamás, no se presenta en el uno de los dos: significa entre los dos y su separación" (Agacinski, 1998:45). Hay en ello un contenido político. La diferencia sexual tiene la doble faz de ser un hecho natural e invitar a una política por medio de la "libertad de interpretar la diferencia" (Agacinski, 1998:51).

Butler (2006), quien tiene posturas en general contrapuestas a Agacinski, también reconoce la importancia de reflexionar la diferencia sexual considerando la complejidad del proceso, a la vez biológico, psíquico y social. Lo que queda en tensión polémica es el elemento de lo universal que puede parecer un límite a las acciones políticas. En una polémica con Žižek y Laclau, Butler argumenta

que la inscripción del sujeto barrado (indicado en las fórmulas de la sexuación) es ahistórica y no plenamente coincidente con la lucha hegemónica que busca la transformación sociopolítica, pues da la impresión de que el sujeto siempre encuentra su límite en el mismo lugar y por fuera de él. No da espacio para volver a su vez contingente el proceso mismo de la separación del sujeto en falta. La hegemonía consta de ampliar las posibilidades democráticas, lo cual implica la capacidad de mejorar las condiciones de vida de poblaciones excluidas: "La transformación social no ocurre simplemente por una concentración masiva en favor de una causa" (Butler, Laclau y Žižek, 2004:20), sino por medio del cambio de las relaciones cotidianas que rearticulan lo que se consideraba anómalo o subversivo.

Para Žižek, la diferencia sexual no describe un *a priori* ahistórico, sino el nombre de una incógnita a partir de la cual se organiza el sujeto. Por ello plantea la importancia de distinguir la lucha hegemónica en donde un particular se extiende como universal, al vacío que existe en todo universal y que vuelve posible la lucha hegemónica. La diferencia sexual no define un conjunto de normas o de oposiciones entre lo natural y contranatural, heterosexualidad y homosexualidad, etc., sino una dimensión no simbolizable que signa un trauma. Según Žižek, la barra lacaniana, en vez de remitir a un lugar inamovible o a una singularidad que configura la posibilidad de los cuerpos sexuados sin estar sometida a la precariedad de lo simbólico, alude a la posibilidad de luchar por la hegemonía, pues indica que hay un vacío que da lugar al juego en las relaciones de poder.

De esta manera, lo Real no debe entenderse solamente como lo no simbolizable, sino "es estrictamente interno a lo Simbólico"; no expulsa a lo imposible lo presuntamente no ubicado en lo femenino/masculino heterosexual y reconocido socialmente como legítimo, nunca es plenamente describible ni enunciable. Que sea Real en términos lacanianos no significa que sea real en términos de materialidad, como una sustancia externa. Žižek remite a las fórmulas de la sexuación. Lo Real "es el punto elusivo y totalmente no sustancial por el cual lo Simbólico es para siempre 'no-todo'" (Butler, Laclau y Žižek, 2004:133). Suponer lo Real en su inscripción anatómica, o que lo Real es un dique de lo simbolizable que hace inteligible la realidad social de la diversidad sexual es, a los ojos del filósofo esloveno, un reduccionismo y estar en deuda con una mirada empirista.

Así, en vez de proponer, como lo hace Butler, que el ideal sigue existiendo aunque algunos cuerpos, como los intersexuales, no se ajusten a su norma, Žižek plantea que precisamente es al revés, la diferencia sexual sigue teniendo un estatus trascendental no a pesar de, sino "porque emergen cuerpos sexuados que no encajan perfectamente con el dimorfismo de género" (Butler, Laclau y Žižek, 2004:308). Como real-imposible significa que la norma no existe.

Copjec recuerda algo semejante cuando, en su polémica con Butler, reconoce que para el psicoanálisis el sexo no es algo sólo o plenamente natural, pero tampoco es un elemento sólo discursivo, eso haría ignorar "el radical antagonismo entre el sexo y el sentido" (Copjec, 2006:23). No es ajeno a la significación, sino su límite interno. Está de acuerdo con Butler al referir la inestabilidad o la contingencia de los atributos sociales del género, pero no la acompaña en concluir que eso permita establecer que la diferencia sexual también lo es. La diferencia sexual es menos el atributo de un significante y de una comunicación. Es un derivado de la afirmación lacaniana de que no hay relación sexual. Copjec llega a afirmar que el sexo no se cambia ni la diferencia sexual puede ser deconstruida porque se habla de dos dimensiones diferentes. La deconstrucción aplica a las construcciones culturales, pero con la diferencia sexual no se está en el campo de la cultura y sus simbolizaciones. La diferencia sexual no se construye. La libertad del sujeto tiene como telón de fondo la limitación de asumir una identidad femenina u otra masculina. Esto implica una solución muy distinta a la bisexualidad.

Estos códigos de comprensión, que son marcos socioculturales de la conformación de la persona, las relaciones sociales, los vínculos entre naturaleza y cultura, las pautas de jerarquización, la distribución del poder, la legitimidad de nominación y dominación, ha dinamizado la transculturalización de las identidades y orientaciones. Pensar el eje de la diferencia sexual y sus relaciones con la perversión, ayuda a comprender una parte significativa de las interrelaciones de las identidades y cuerpos en la escena privada, social y epistémica, de las conformaciones subjetivas y de las relaciones entre los géneros, así como a situar un indicador que explique el empuje histórico de las diverdisidencias sexogenéricas a escala global, y en específico en la Ciudad de México. Cabe recordar que se ha hablado, con diversos registros, respecto a que las sociedades contemporáneas tien-

den a la generalización de la perversión, es decir, al conocimiento-desconocimiento de la diferencia sexual y al desafío del orden simbólico. Personalmente no presento acuerdo con todas ellas, salvo en la inquietud de comprender en el proceso señalado una parte del campo de explicación de la situación social.

José Milmaniene (2010) plantea que las sociedades contemporáneas se encuentran en tiempos de perversión generalizada, colectiva, socializada y celebratoria. Según el psicoanalista argentino, se está transitando de los sujetos escindidos de la neurosis a las conciencias escindidas de la perversión. La perversión generalizada impacta en la ambigüedad e impostura que devienen de la incapacidad de simbolizar adecuadamente la diferencia sexual. De hecho, "la perversión generalizada pone en escena la desmentida de la castración, que se instala como 'defensa' frente a la finitud y a la diferencia sexual". La bisexualidad actuada es un rasgo de omnipotencia y de carencia de compromiso de la posición subjetiva (siempre en falta) y la alteridad ética.

Colette Soler recuerda que el siglo XX aprendió la lección del perverso generalizado. Eso ha hecho que la homosexualidad, por ejemplo, se haya sustraído de las categorizaciones clásicas de lo perverso y se haya incorporado en las formas posibles de elección de objeto. Esta idea sugiere que el mundo contemporáneo de las sociedades occidentales exige un derecho tácito a gozar sexualmente con el fantasma que se posea. Hay reconocimiento y reivindicación de ello. Es menos por una condición interna de esas prácticas que por una expansión y legitimación de las pulsiones perversas, las cuales integran lo perverso y a su vez lo desintegran como especificidad. De esta manera, piensa Soler, si bien hubo un tiempo en que se ocultaba la masturbación o el orgasmo, ahora se alienta y socializa. En general, menos que proscribir los deseos, éstos se hallan incitados. Por eso la legalización de la homosexualidad, más que subversivo, es el ingreso en el código del contrato bajo el cual Occidente ha reconocido las uniones legítimas. La perversión generalizada sólo tiene un límite: el consenso entre personas capacitadas para ello (Soler y Pons, 2008:176-177).

Foucault también postula que la sociedad contemporánea se encuentra en un proceso de perversión generalizada. Es un periodo y una civilización que no se acalla respecto al sexo y la sexualidad, sino

que multiplica sus discursos. Desde finales de la edad clásica e inicios del siglo XIX hay una población que comienza a ocupar penitenciarías, asilos, tribunales, reformatorios: se trata de los perversos. Individual y reconocible en una colectividad heteróclita, el perverso aparece desde un doble fondo: su personalidad infringe la ley deliberadamente, pero a su vez hay algo interno que le impele a ello. Personas con un pasado y una densidad biográfica son a un tiempo responsables e irresponsables, juzgados y tratados, encerrados y castigados, parientes de los locos y los criminales.

De ahí la pregunta de Foucault: ¿su aparición es muestra de relajamiento social o, al contrario, una mayor fineza en el control? Más bien parece optar por lo segundo, en el supuesto de cuatro funciones: la prohibición del incesto; la especificación de nuevos individuos, ejemplificados con el homosexual; la examinación para atender, comprender, situar, interrogar; finalmente, los ritos de saturación sexual. Propone que "la sociedad moderna es perversa, no a despecho de su puritanismo o como contrapartida de su hipocresía; es perversa directa y realmente" (Foucault, 2002:62). ¿Por qué? Debido a que la sexualidad no se excluye en un ámbito, sino se difumina en todos los órdenes sociales; no la evita, sino la relanza en espirales de placer y de poder. Por ello la perversión, el sujeto perverso, no es opacado bajo la moral victoriana, "es el producto real de la interferencia de un tipo de poder sobre el cuerpo y sus placeres" (Foucault, 2002:62). Las sexualidades periféricas se intensifican y aíslan, se refieren a corporeidades y conductas. De ahí que "se asiste a la explosión visible de sexualidades heréticas", así como a la multiplicación de placeres. Sexualidades divergentes o, con un vocabulario más actual, disidentes, no son oprimidas, sino atendidas, para la proliferación.

Roudinesco interroga si las sociedades posmodernas, proclives a eliminar el conflicto y el mal, desembocan en colectividades propiamente perversas. La tendencia de las sociedades de espectáculo, abiertas, donde la intimidad se descubre y desnuda, "una sociedad que profesa semejante culto a la transparencia, la vigilancia y la abolición de su parte maldita es una sociedad perversa" (Roudinesco, 2010:211). Pero el elemento se vuelve más sutil cuando señala que esa perversión no descansa solamente en los actores sociales a quienes podrían imputarse comportamientos sexuales anómalos. Pa-

reciera que son los psiquiatras un pilar de esa sociedad, descritos como "puritanos de una biocracia anónima".

Efectivamente, el mundo de hoy tiene lo sexogenérico como uno de los ejes de sus preocupaciones político-jurídicas, estéticas, normativas, autorreflexivas, constantes y globales. Desde ese ángulo, el movimiento LGBTTTI, los cambios legales y las políticas públicas parecen estar en sintonía con un sistema de ideas, valores y praxis contemporáneas acordes con él. El mundo contemporáneo parece estar en ruptura con otras formas de organización social caracterizadas por la opresión y la inequidad, la persecución y la vigilancia, la burla y el estigma en relación con identidades y sexualidades subalternizadas. En parte es cierto. No podemos olvidar ni empequeñecer las biografías que han sido heridas e incluso borradas en favor de un modelo de humanidad imperante, en donde lo denominado heteronormativo o cisnormativo ha sido (o ¿fue?) el rasero a partir del cual los códigos de simbolización y legitimación estatuyeron la dignidad y la posibilidad de existir, lo cual no ha dejado de presionar para volver irracionales o indeseables la exploración, exposición y explosión de las sexualidades periféricas, alternas, disidentes, secretas, anómalas, infrecuentes o minoritarias.[22]

Esta situación donde la gama de la diversidad queda inscrita, paulatinamente, en lógicas de integración, puede visibilizarse no sólo en las leyes y políticas ya referidas, sino en otras más. Por ejemplo, el sistema penitenciario ha creado el Programa de Orientación Sexual e Identidad de Género. Debido a que las personas LGBTTTI se consideran población vulnerable, se cuenta con espacios específicos de reclusión.[23] Además, de 2009 a 2015 ha realizado múltiples

[22] Por razones de delimitación del objeto de investigación es que enfatizamos la relación entre la estructura perversa y las personas LGBTTTI. De alguna manera todas ellas, ya sea por la orientación, los traslados de género, la vivencia alternada de él o la pluralidad corporal que marca y debate la suposición de cuerpos organizados en dicotomía material, tienen una relación con lo perverso. Sin embargo, la perversión tiene que ver igualmente con las personas queer y, sin duda alguna, las heterosexuales. Sadismo, masoquismo, gerontofilia, necrofilia, vouyerismo, frotismo, exhibicionismo, fetichsmo, entre otras prácticas, son realizadas por personas heterosexuales. Esto lleva incluso a una interrogación mayor, como indicamos: ¿quién es el Otro que lo hetero designa?

[23] Comunicado oficial mediante oficio SEMSyE/PDHF/1052/2015.

actividades en coordinación con la sociedad civil. Se han impreso y difundido carteles y folletos, y se han realizado talleres dirigidos a personas internas y personal administrativo, con contenidos de derechos humanos, identidad e igualdad de género y orientación sexual. Se atendió la solicitud de seis matrimonios igualitarios y 36 visitas íntimas. Se han entregado millares de condones, así como centenares de dildos, anillos de silicón para el pene, entre otros objetos relacionados con las prácticas sexuales. Si bien los Centros Preventivos y de Readaptación Social se caracterizan por ser espacios de violencia y corrupción, no deja de ser significativa la visibilización y creación de programas que toman en cuenta la diversidad sexual en la población recluida para mejorar algunas condiciones de su estancia.

Si bien el término de *perversión generalizada* ayuda a pensar una parte del proceso de la expansión de la sexualidad y el género en las preocupaciones legales, gubernamentales y sociales, es sólo una parte del movimiento. Gayle Rubin (1986) posiciona la politización del género y la sexualidad en la medida en que identidades, biografías, legitimidades amorosas y comportamientos íntimos son reglados o prohibidos desde lógicas de poder. Los espacios para interactuar y de qué forma se sostienen por pautas de regulación en donde la sexualidad es un eje fundamental. Eso atañe a que las formas de vivencia, identidad, socialización y estigma son sociohistóricas. Esto origina una curiosa paradoja. Por un lado, el sexo se toma demasiado en serio: no se consideran enfermos, desviados, perversos o peligrosos los gustos culinarios, pero sí eyacular en el cuero de un zapato. Ese acto mínimo del fetichista es sometido a cuestionamientos de su vida, a una revisión de su inconsciente, a un intento de ayudarle, sanarle o reprimirle. Por otro lado, el sexo es tomado poco en serio: la violencia y discriminación contra comunidades eróticas o sexualidades estigmatizadas. Muchas personas han podido ser nulificadas, desconfirmadas, reprimidas, consideradas insanas o peligrosas, irresponsables o contaminantes, perversas o negativas, mutiladas o asesinadas. En ese aspecto poco interesa el destino de estas personas atropelladas por su sexualidad.

Inclusive, estas comunidades son consideradas como blanco singular: homosexuales, lesbianas, trabajadores/as del sexo, pornógrafos, personas con relaciones intergeneracionales y promiscuas, transexuales, trangénero y travestis, así como sadomasoquistas. En ese

sentido, Rubin propone que existe un sistema jerárquico de la sexualidad que debe ser cuestionado. Debatir la inferioridad, incapacidad o conflicto mental, emocional y de socialización de las personas que estigmatiza ese sistema se vuelve imperativo para construir una sociedad con mayor libertad. Por ello acontece una lucha por la frontera de la inteligibilidad, el reconocimiento y la legitimidad, tanto política como simbólica e histórica, pues incide en los modelos de la salud, lo conveniente, permisible, deseable, natural.

Rubin sostiene que esa frontera se traza desde un eje de la sexualidad heterosexual legitimada, monógama y no sadomasoquista. Sin duda, esa lucha por recorrer la frontera ha dado como resultado que sexualidades que ocupaban un espacio de marginación y prohibición, paulatinamente vayan ganando espacios de reconocimiento, legitimidad, dignidad y, por lo menos, mayor tranquilidad, cuando no espacios de poder formal e informal. En la Ciudad de México podemos ver que tal ha sido la lucha por inscribir nuevas relaciones de poder entre los géneros y las sexualidades, en donde recorrer las fronteras (o incluir del lado de la legitimidad los cuerpos que no lo

FOTO 3

La fotografía forma parte de la revista *Alarma*!, que ayuda a visualizar un procedimiento constante de burla, menosprecio y violencia a las sexualidades e identidades disidentes, disponible en <http://www.yaconic.com/mujercitos-festines-secretos-de-invertidos/>.

eran) ha sido un proceso acelerado en años recientes, dando lugar a diversos reconocimientos jurídicos, políticos y sociosimbólicos.

Rubin sostiene que en Occidente hay una conformación punitiva de la sexualidad. Persiste una tenaz creencia en que hay una forma de sexualidad más adecuada que las demás. Sin embargo, deberíamos enfatizar "la capacidad de tratar la variedad sexual como algo que existe, y no como algo por exterminar". Los disidentes eróticos son presionados para normalizarlos (o ser normativizados) desde los saberes (sobre todo de corte psi), iglesias, medios masivos, familias y grupos de pares. Por ello el sexo es vector de opresión. Y si bien ésta no ha terminado, los sistemas sexuales conocen un relajamiento, un desplazamiento, lo cual va de la mano de la violencia y la injuria.

Desde esta concepción de desestigmatizar las identidades y las sexualidades, podemos comprender la otra parte del fenómeno contemporáneo que enfatiza los derechos humanos de las personas LGBTTTI. De esta manera, en la Ley de la Defensoría Pública del Distrito Federal, publicada el 28 de febrero de 2014, se insta a que se vigilen los derechos humanos de las personas de esta población, así como canalizarlas con autoridades competentes cuando se violen sus derechos humanos o exista denuncia de un crimen de odio. Se indica que se deberán establecer unidades especializadas.[24] Por otra parte, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal señala la prohibición de discriminar por razones de sexo, género, identidad de género y expresión y rol de género. Esto incluye promover el maltrato físico y psicológico, la burla y la denigración. Se tipifican la bifobia, homofobia, lesbofobia y transfobia.[25]

[24] Ley de la Defensoría Pública del Distrito Federal, artículo 7, fracciones III y IV, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=92150&ambito=estatal>.

[25] La Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal, artículo 5°, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=59014&ambito=estatal>.

El Copred tuvo incidencia paras dichas modificaciones de 2011. Cabe destacar que este organismo reporta que de 2012 a 26 de octubre de 2015 atendió 2 886 casos; 231 han sido para para personas LGBTTTI, lo cual representa 8% de los servicios. El organismo advierte que no ha atendido a personas queer, pansexuales o asexuales. Comunicación institucional mediante el oficio COPRED/P/CAPPYL/597/2015.

El acceso y la procuración de justicia ha sido, y es, uno de los temas fundamentales para las poblaciones LGBTTTI por diversas razones: las detenciones arbitrarias por parte de las policías, la falta de conocimiento y prejuicios de las autoridades, así como la violencia que la discriminación, tanto del medio social como del sistema de procuración e impartición de justicia, acarrea por medio de burlas, ofensas y agresiones físicas que pueden llevar a la muerte.[26] En 2010 la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal crea la Unidad Especializada para la Atención a Usuarios de la comunidad LGBTTTI, donde atiende el delito por discriminación cometido por la orientación o preferencia sexual.[27]

En 2011 se conforma el Centro Comunitario de Atención a la Diversidad Sexual. Un año después, la Procuraduría General de Justicia aprobó el "Protocolo de actuación para la atención de las personas de la comunidad LGBTTTI". En él se indica el proceder que deben seguir el Ministerio Público, la policía, el personal pericial y el Personal de Auxilio a Víctimas del Delito.[28] La PGJDF llevó a cabo las últimas modificaciones en 2015, considerando en sus procedimientos características y necesidades acordes a la identidad y expresiones de género.[29] Existen dos unidades especializadas y una visitaduría general. Por su parte, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, por medio del "Protocolo de actuación policial", ha tenido como meta sensibilizar y capacitar a su personal en perspectiva de género y derechos humanos de la población LGBTTTI.[30]

Por ello, la analítica y la acción social en torno a las asimetrías, jerarquías y opresiones no debe descuidar las formas concretas de desigualdad sexual y erótica para poder incidir en su cambio. Ésta no puede desligarse de sus relaciones sociales e históricas, en donde sur-

[26] Además, debe considerarse que el acceso y procuración de justicia en México se caracteriza por ser susceptible a la corrupción y la impunidad, así como de constituirse en concepciones patriarcales que naturalizan los modelos cisgenéricos y las relaciones jerárquicas entre las identidades, los géneros y las expresiones erótico-afectivas.

[27] *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 30 de noviembre de 2010.

[28] *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 1 de junio de 2012.

[29] *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 27 de julio de 2015.

[30] Copred, Informe LGBTTTI, México, 2015, pp. 10-11; Copred, Informe LGBTTTI, México, 2014, pp. 17-19.

gen los esquemas bajo las cuales hay vidas que, por su sexualidad, han sido impedidas, corregidas, despreciadas, subalternizadas. De hecho el reconocimiento legal, y ahora las despatologizaciones de y a las identidades trans, el matrimonio igualitario, la no intervención sobre cuerpos intersexuales, el reconocimiento a la bisexualidad, trazan un momento singular de las historias sexuales de la Ciudad de México, en el entendido de que se procura eliminar los obstáculos enormes para el acceso a servicios de justicia, salud, educación y trabajo, incluso para rentar espacios en donde vivir y mantener una relación familiar sin causar el espectáculo de una anomalía insoportable. Si bien esas condiciones no se borran de un plumazo con una ley, la sonrisa beneplácita de un investigador social, la furia cuestionadora desde los saberes y prácticas llamados disidentes contra estructuras cisnormativas, no es menos cierto que inaugura nuevas condiciones de posibilidad para la existencia y procuran democratizar y pluralizar los sistemas sexuales y los sistemas políticos.

El Copred, a través del Programa Anual para Prevenir y Eliminar la Discriminación ha realizado talleres, cursos de sensibilización y capacitación a funcionarias y funcionarios de secretarías, instituciones, direcciones y delegaciones,[31] y elaboró la Encuesta sobre la Discriminación en la Ciudad de México (2013), así como la realización de monografías y del concurso de tesis sobre el fenómeno discriminatorio en la Ciudad de México.

La Dirección General de Igualdad y Diversidad Social llevó a cabo el financiamiento de 11 proyectos que benefician a la población LGBTTTI a través del programa de Coinversión para el Desarrollo Social. En junio de 2015 realizó la campaña "Ponte en los zapatos de la otr@ y el otr@" en las 16 delegaciones y cuatro puntos estratégicos de la Ciudad de México. Conmemoró el día de las bisexualidades, 23 de septiembre y el Día Internacional de las Rebeldías Lésbicas, 13 de octubre.[32]

Esto da un lugar a un triple análisis. En primer término, consideramos que efectivamente existe un proceso sociocultural que debilita en muchos aspectos la diferencia femenino-masculino, o también que la reorganiza, visibiliza y alienta subjetividades que entredicen la dife-

[31] *Ibid.*, p. 39.

[32] Comunicación institucional mediante el oficio DGIDS/SDEDS/ 063/2015.

FOTO 4

Fotografía del grupo Queen Ass en concierto, dentro de la actividad "Ponte en los zapatos de la otr@ y el otr@", junio de 2015. Foto del autor.

rencia sexual. Por otro lado, que los sistemas sociales tienen códigos, ideaciones y prácticas de larga duración, entre ellas una organización patriarcal que expulsa, excluye y ridiculiza formas no heterosexuales o cisgenéricas de comportamiento, y en donde los valores de la masculinidad continúan siendo hegemónicos incluso para la reorganización social de las jerarquías sexogenéricas, puesto que sus valores signan y legitiman parte del desplazamiento de feminidades, lésbicas o no, así como de posiciones queer, trans, bi e intersexuales. En tercer lugar, los grupos de la diversidad y la disidencia sexual, los feminismos, las nuevas masculinidades y los movimientos de liberación erótica tienden a hegemonizar algunos campos de la arena social, el debate simbólico, los escenarios eróticos y las legislaciones, en una lucha cultural y política para debilitar o anular formas jerarquizadas de desigualdad y opresión basadas en la identidad, expresiones, roles de género y de sexualidad.

A este fenómeno lo denominamos una tendencia a una sociedad @normativa, que si bien coincide con el diagnóstico contemporáneo de una perversión generalizada bajo el entendido de la hibridación de los géneros, los flujos identitarios, el entredicho de la diferencia sexual y los roles de género separados y jerarquizados, se diferencia

radicalmente de ella bajo la idea de sumar las concepciones de las opresiones sexuales y de género a los disidentes eróticos, problematizando la misma categoría de perversión en favor de una explicación de estigmatización, historizando y acompañando las formas de resistencia, producción de saberes, prácticas diversas y ampliación de legitimidad y condiciones de existencia, aunque ésta, en el capitalismo subdesarrollado mexicano, sea inherentemente inequitativa.

Modelos de lo humano. Deliberaciones ético-morales

El 19 de diciembre de 2013, en Entre Ríos, Argentina, dio a luz el primer hombre en ese país. La niña fue llamada Génesis Evangelina y fue procreada por una pareja trans. Él, que nació como hembra y socializó como mujer en sus primeros años, llevó a cabo el desplazamiento a la masculinidad. Ella vivió el caso inverso (véase la foto 5). Hay otras situaciones semejantes. Thomas Beatie, un hombre transexual, se casa con una mujer y deciden tener un hijo; ella no es fértil, pero él, quien ha conservado el útero, es fecundado y da a luz. Un caso más se da en el matrimonio que establecen dos personas que, siendo primeramente mujeres (una de ellas madre de dos hijos), se establecen como una pareja de lesbianas; se trata de Scott Moore y Thomas (véase la foto 6). Posteriormente se transexualizan, ya como varones deciden tener un hijo.[33]

Los modelos de lo humano quedan ampliados y enriquecidos de diversas maneras con el movimiento LGBTTTI.[34] La transexualidad y el transgenerismo aportan a ello. Ambas identidades remiten a los cambios, flujos y tránsitos de presentación social y de materialidad. Se trastocan concepciones del vínculo entre anatomía, identidad, roles y permanencias sexogenéricas. La diferenciación entre transexualidad y transgenerismo se realiza, generalmente, en varios campos. Uno

[33] Un caso también próximo con las tecnociencias y el borramiento de la diferencia es el de Jorge, un homosexual que es convencido por su madre para que fecunde el óvulo de una amiga, pero que es implantado en el cuerpo de la madre de Jorge. A esto Gil lo denomina Edipo posmoderno (2011:19-22).

[34] Sin duda también las personas queer, agenéricas, bigenéricas y las heterosexualidades perversas. No se abordan porque no pertenecen la unidad de análisis desarrollada en el presente trabajo.

FOTO 5
ALEXIS Y SU ESPOSA KAREN

FUENTE: Alexis y su esposa Karen, Clarín, disponible en <http://www.clarin.com/sociedad/Nacio-primer-hombre-embarazado-pais_0_1050495317.html>.

FOTO 6
SCOTT MOORE Y THOMAS

FUENTE: *Daily News*, 27 de junio de 2010, disponible en <http://www.nydailynews.com/news/world/meet-world-pregnant-man-scott-moore-expecting-baby-miles-february-report-article-1.462978>.

de ellos es el objetivo de la persona en su transformación, es decir, la que hace intervenir el deseo de modificación corporal, sobre todo la modificación de genitales, remoción de mamas o implantes. En el transgenerismo los desplazamientos, intercambios y estrategias de marcadores y desmarcadores de género enfatizan más dimensión simbólica que física. Ambas experiencias tienen en común los traslados sexogenéricos. Y para lo que atañe a este apartado, una explosión histórica conjunta en lo que concierne a los movimientos sociales, la exigencia de derechos y el anclaje subjetivo. Igualmente pueden distinguirse ambas identidades desde una concepción ético-política. El término transgénero fue utilizado a partir de la década de 1970 por Virginia Prince "para describir a la gente, como yo misma, que tiene pechos y vive a tiempo completo como mujer sin tener intención alguna de someterse a la cirugía genital" (Prince, 1997: 469, en Mas Grau, 2014:169). La transexualidad está más ligada a dispositivos biopsicomédicos bajo la presunción de que la persona desea o ha realizado modificaciones mayores en su corporeidad; su nosología se asocia a los trastornos.

Desde una perspectiva la transexualidad, y en menor medida el transgenerismo, refuerzan modelos masculino-femenino; por otro lado, lo problematizan y revierten. Las experiencias que limitan o invitan a hacer cambios físicos son muy variadas personal, económica y sanitariamente, así como las concepciones políticas e ideales corporales. Es frecuente que el pene ocasione angustia o rechazo, pero puede ser también investido de feminidad (y, en caso inverso, masculinización con la vagina de los hombres trans). De modo que si antes los genitales representaban valores sociales de asignación sexogenérica, hoy en día no lo es fácilmente. Esto modifica la percepción subjetiva, las clasificaciones sociales, legales e institucionales y también cotidianas. Un breve ejemplo: ante los centenares de mujeres trans dedicadas al trabajo sexual, ¿qué mira el cliente, casi siempre varón, en el cuerpo ajeno?, ¿una mujer con pene, un hombre con atributos femeninos, un fantasma de la androginia, la autonomía mítica que pone en entredicho la diferencia sexual?[35] En términos generales, las dimensiones de lo masculino-femenino son replanteadas, impug-

[35] Aunque también cabe indagar cómo se reconocen las personas a sí mismas. Durante los años de trabajo de campo con personas trans, era frecuente que varias informantes refirieran que, al hablar con personas que se dedican al

nadas, modificadas, parodiadas, pero también consolidadas y reificadas, ampliando la pluralidad de las relaciones entre identidad y corporeidad y la coherencia y dignidad de su existencia.

Estos aspectos son igualmente notorios en uno de los movimientos que están cobrando mayor dinamismo global, regional y, paulatinamente, en la Ciudad de México: el acorpado por las personas intersex. Hay una tensión significativa: la tesis que afirma que los cuerpos son, legítimamente, diferentes en términos biológicos y en sus representaciones sociosimbólicas, y que de esa diferencia nace lo femenino y lo masculino como la gran división que permite la reflexión y la práctica social, puesto que la división sexual de la sociedad es universal. Otra tesis problematiza dicha bipartición al postular que los cuerpos son leídos, considerados, medicados y vividos anormales por estar previamente definidos en un universo cultural que ha establecido la existencia de dos cuerpos normales (y normalizados), el del macho y el de la hembra, y de los cuales se espera, alienta y reconoce una trayectoria masculina y femenina, respectivamente, y heterosexual.

Como es sabido, Fausto Sterling (1998) señala que en Occidente puede postularse la existencia de al menos cinco sexos. Además de machos y hembras, señala la posible nominación de herms (personas con testículo y ovario), merms (personas con testículos y algunos rasgos femeninos) y ferms (ovarios y algunos rasgos masculinos). De acuerdo con esta postura, los cuerpos forman más bien un continuo que una dicotomía. La diferencia pasa más por las presiones para optar por uno de los sexos socialmente legitimados.

De acuerdo con Curtis Hinkle, lingüista y fundador de la Organización Internacional de Intersexuales, y Raíces Montero, antropólogo peruano y psicólogo clínico de la Universidad de Buenos Aires (2010:16-50), el cuerpo intersex pone en entredicho el bigenerismo sobre el cual se piensan las categorías macho-hembra y de lo masculino y lo femenino. La intersexualidad interpela desde un fondo de coherencia en donde se ha denominado incoherente, es decir, que debe definirse un sexo (de los dos posibles). Para ellos, no hay definición de la intersexualiad, porque implica la movilidad de las

---

trabajo sexual, no se reconocieran como mujeres trans, sino como hombres homosexuales.

formas sociales de vivencia y comprensión del género y el sexo. La denominada ambigüedad sexual remite a un humus cultural en el cual se tranquiliza a hombres y mujeres, biomedicaliza y empobrece experiencias humanas. La intersexualidad "cifra el destino cultural de la diversidad de cuerpos sexuados". Aunque no implica riesgos naturales, se operan por considerar que implica riesgos socioculturales, para lo cual se normalizan los cuerpos por medio de intervenciones quirúrgicas. Ante esta práctica sin la decisión del sujeto es que se articula buena parte del fundamento del movimiento intersex. Es por ello que la intersexualidad se considera como parte de los derechos sexuales.

Ello ha hecho que desde las últimas décadas algunas personas intersexuales vivan su experiencia corporal como una experiencia política. En este tipo de prácticas y producciones de saber (tanto de los saberes médicos como de las personas intersex) es donde se va constituyendo e historizando la corporeidad y sus representaciones, es decir, las fronteras en donde un cuerpo ha pasado de ser "modificable" por no ser "normal", a una demanda de interpelación en donde los saberes son colocados crítica y autocríticamente en sus propia reflexión, y caben múltiples nociones de normalidad. Por ejemplo, no cumplir la extensión de un clítoris y un pene "normales" al momento del nacimiento (0 y 0.9, 2.5 y 4.5 centímetros respectivamente) habla, desde una perspectiva contemporánea, no tanto de un cuerpo anómalo, disfuncional, intervenible, sino "la imagen del pensamiento habituado a dos sexos, verdaderos, opuestos, únicos" (Fischer, 2003: 28). Lo normal es un modelo humano, cultural y contingente.

Esto se acompaña de algo fundamental: la autodeterminación de la voluntad. En este momento, ilustra un recorrido que se ancla en una concepción: la normalidad puede ser vista como una imposición. Liberarse de la normalidad, podríamos decir, es liberar a la normalidad misma. Quizás estos principios no sean explícitos en las prácticas y teorías trans e intersex y sean deducibles de sus dispositivos.

Por ello, como ha quedado apuntado, es la decisión de las personas lo que está en juego en el momento de la intervención sobre los cuerpos. Mauro Cabral señala:

> Recientemente ha surgido un movimiento político de género destinado a cambiar la ideología médica y detener las cirugías infanti-

> les. A diferencia de los médicos, para quienes ser intersexual es un defecto de nacimiento quirúrgicamente corregible, intersexual es para ellos una identidad, incluso si la marca original ha sido quirúrgicamente eliminada (Cabral, 2003:89).

El movimiento intersex se inicia en Estados Unidos en la década de los noventa y sólo hasta los años dos mil es incorporado a las luchas políticas latinoamericanas, pero parte de los mismos principios que han sido retomados en nuestros contextos, entre ellos la Ciudad de México.

Los cuerpos intervenidos y normalizados acarrean "consecuencias gravísimas e irreparables" (Cabral, 2009:9). Cabral enfatiza que la lucha intersex está en "el respeto fundamental por nuestra autonomía" (Cabral, 2003:119), siendo acorde con el tono político del movimiento global que ha llevado a la intersexualidad a ocupar un lugar independiente dentro de las demandas de la diversidad y la identidad sexogenérica. Cheryl Chase describe su proceso, en el cual fue asignado originariamente como varón y posteriormente como mujer en Estados Unidos. Esto muestra un hecho relevante: la producción tecnológica de los cuerpos, así como la incidencia de una construcción por fuera de la voluntad del sujeto:

> En los últimos años, sin embargo, las personas intersexuales han comenzado a politizar las identidades intersexuales, transformando así intensamente las experiencias personales de violación en una oposición colectiva a la regulación médica de los cuerpos que hace queer las bases de las identificaciones y de los deseos heteronormativos (Chase, 2005:87).

Cuando Geertz postula la pertinencia, casi el imperativo, de que la antropología trate el sentido común como un sentido cultural, tiene en mente cinco aspectos que le organizan: naturalidad, practicidad, transparencia, asistematicidad y accesibilidad. Geertz toma entre sus ejemplos la intersexualidad. Para él, debido a las concepciones prácticas y morales que produce, la intersexualidad no es solamente "una sorpresa empírica; es un desafío cultural" (Geertz, 1994:102). Menciona tres sociedades: los navajo, donde la condición intersexual causa respeto, admiración y casi reverencia ante la creencia de que pueden hacer lo que pertenece al universo de los hombres y de las mujeres.

Los pokot, en cambio, sin sentir horror, tampoco los benefician simbólicamente; parece que los consideran un error. En ocasiones los matan al nacer. Si sobreviven, lo hacen en las periferias de la sociedad.[36] La tercera posición es la de los estadounidenses, a quienes en la década de los ochenta del siglo XX la intersexualidad les causaba horror.

Las tres experiencias (horror, indiferencia y admiración) demuestran que "el sentido común no es lo que percibe espontáneamente una mente liberada de propensiones; es, más bien, lo que colige una mente llena de presunciones" (Geertz, 1994:105). Efectivamente, no podemos desvincular las prácticas del sentido común de las ciencias médicas, de las concepciones de las familias, de los legisladores, diseñadores y ejecutores de políticas públicas. A su vez, los movimientos deben ser pensados en un esfuerzo cultural por situarlos en su propio marco, es decir, hacer una crítica antropológica a nuestros sistemas de representación. Esto explica la resistencia de varias y varios médicos por suspender la intervención y que la vean como una necesidad, casi un imperativo que beneficia a una criatura, puesto que se encuentran (el médico, la familia y la criatura, al menos desde la óptica profesional) en una red que divide a las personas en anatomías normales y anormales, y en donde se alienta la búsqueda de normalidad para la vida de las personas.[37] En las circunstancias actuales, el sentido común —impulsado y debatido por la reflexión teórica— ha ido conformando una nueva disposición sobre los cuerpos de las

[36] Martin y Voorhies señalan en su clásico libro *La mujer: un enfoque antropológico* (1978), que polkot les llaman a estas personas "sererr". Al no poder ser circuncidadas ni como hombre ni como mujer, no quedan marcados con género.

[37] En el caso presentado de una etnografía mexicana, en donde una familia del Estado de México es atendida en un hospital público del sur de la Ciudad de México, las condiciones de asimetría entre médico, pacientes y familiares es explícita. Son los médicos quienes deciden el sexo de la criatura, muchas veces sin consultar a la familia. Existe una relación de asimetría estructural, por medio de las diferencias económicas y culturales, puesto que muchos de los familiares provienen de grupos deprimidos económicamente, y además no están incorporados a la militancia de la diversidad. Las concepciones médicas producen, con los años, una reclasificación social e individual del cuerpo (Alcántara, 2009:15-30).

personas, en donde la idea misma de normalidad se ha desplazado en favor de las multiplicidades corporales posibles.

Cuando Mauro Cabral afirma, al referirse a las políticas culturales de los protocolos de atención a la intersexualidad: "*la ilegibilidad de nuestros cuerpos y la necesidad imperativa de volverlos genéricamente legibles*" (Cabral, 2003:120-121, cursivas en el original), comparto su idea si por ilegibilidad entiende la marginación, discriminación o creencia de anormalidad de los cuerpos intersexuales. Pero considero que, al menos desde una interpretación antropológica, no se trata de que sean ilegibles, sino precisamente al contrario. Buena parte de la discriminación, estigma, rechazo o concepción de anormalidad provienen de una lectura de los cuerpos (ésos y otros, de todos los cuerpos) mediante matrices de sentido. El debate no es tanto si es legible o no, pues siempre todos los cuerpos son legibles, sino cómo lo son, desde qué sintaxis cultural y cuáles son las consecuencias.

Por lo demás, y sólo de paso, se indica la idea de persona como ente unitario y autónomo, al cual debe tutelarse su autonomía; es una concepción civilizatoria y temporal. De ella son deudores tantos los dispositivos sociales que encarnan en instituciones como la biomédica y el derecho, así como los campos de ideación y representación de las personas que impugnan dichas instituciones. La atribución de identidad, autonomía, decisión, dignidad, legibilidad y legalidad de la persona se da en un espacio sociosimbólico e histórico, aunque la idea de persona como "universo limitado, único y más o menos integrado motivacional y cognitivamente" es más bien atípica en las culturas del mundo. La persona puede ser entendida así, pero igualmente como un desplazamiento nocturno de las luciérnagas, compartir el destino con un animal, etc. (Geertz, 1994:73-91).

Lo natural es debatido porque la concepción de lo natural y artificial, posible e imposible, normal o monstruoso, se inscribe en una gramática cultural. Desde luego el movimiento intersex, como cualquier otro, genera interrogantes. Por ejemplo, cuando señalan la indeterminación del sexo no deja de aludirse a un sexo verdadero, pero ¿cuál sería?,[38] ¿por qué deshistorizar el campo mismo de la

[38] Por ejemplo, cuando Cabral señala que los genitales no pueden ser el indicador privilegiado (o exclusivo) para la asignación sexual, y señala: "a pesar de tener a su disposición otros elementos para definir la identidad de género,

reflexión que lo se hace posible como denominación, aspiración y visualización, puesto que un sexo se ve o se hace aparecer-desaparecer también con las coordenadas de un saber? Y más aún, lo "inter" que reivindican, ¿no deja en pie la consistencia de los sexos a partir de los cuales se configuran, se posicionan en un entre dos a los cuales reifican y garantizan su consistencia? Al hablar de la capacidad de elección de los sujetos, que éstos no sean nombrados y dictaminados por la medicina, ¿cómo reconocer el "deseo" y el "derecho" de una persona intersexual si no puede decidir al nacer, o andando los años debe hacerlo en un medio que le otorga las herramientas simbólicas de su percepción, sino más bien como un modelo humano, antropológico, que viene configurándose en décadas recientes y en donde se cuestiona la división sexual entre hombre y mujer como dos entidades claramente diferenciadas? El hecho de operar o decidir que el sujeto decida después, ¿no es otra imposición sobre el cuerpo intersex, desde luego con la mejor intención de velar su libertad y su dignidad, pero debiendo hacer visibles y explícitas las concepciones históricas que hoy hacen creer que eso es lo más justo?

Más allá de estas dudas, lo que resulta profundamente significativo en su recorrido es la forma histórica de nominación y su actual experiencia política, la lucha por la dignidad, autonomía y coherencia propia y de las generaciones futuras y el cambio de concepción corporal y humana que generan. Un cuerpo así era poco o nada autorreivindicado de forma pública y militante hace unas décadas. Estas concepciones que hemos señalado en Estados Unidos y en Argentina también han formado parte del movimiento de la Ciudad de México y han impactado en cambios legales y en las instituciones de gobierno. En noviembre de 2015, por medio de la Ley de los De-

---

tal como el análisis de cromatina" (Cabral, 2003:90), además de la confusión entre género y sexo, parece denotar este párrafo, como muchas otras expresiones en éste y otros documentos, que hay una propiedad que puede visualizarse y establecerse, más interna, más secreta, más deducible por la ciencia, como la cromatina, en la espera de su desciframiento correcto, de modo tal que en algunos momentos la lucha parece centrada en polemizar contra los marcadores genitales de la diferencia, pero siendo posible encontrar otros que pueden hablar para los sujetos. Por ejemplo, en el mismo trabajo, en la página 95, indica Cabral: "No se trata solamente de decidir la asignación de género legal, sino también de decidir sobre la genitalidad".

rechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, se prohíbe asignar forzadamente la identidad sexogenérica, lo cual pretende proteger los derechos de las personas intersexuadas.[39]

Las condiciones de la población LGBTTTI, por lo que toca al punto de mira de este apartado, producen nuevas concepciones en torno a la diferencia sexual y su lugar articulador, un punto de inflexión a tradiciones del pensamiento y situaciones sociales al postular la indiferenciación, los flujos, tránsitos o formas binarias de posibilidades sexuales, implican visiones inéditas de una antropología en el sentido amplio del término, en la conformación de modelizaciones sobre lo humano y consideraciones esenciales de las relaciones sociales: la identidad y la alteridad, el parentesco, la representación social y las jerarquías sociales. Hemos privilegiado las identidades trans y la intersexualidad, pero sin duda la homosexualidad, el lesbianismo y la bisexualidad también reconfiguran significativamente el universo de las concepciones antropológicas de la sociedad capitalina y su sistema sexogenérico.

Lo anterior conduce a formas de acción. La moral y la ética refieren al mundo práctico de las personas, ya sea en la reflexión de una decisión o en su ejecución, así como en la valoración que se le da a una y otra. Adolfo Sánchez Vázquez considera que la ética da cuenta de los procesos reflexivos que explican los comportamientos, elecciones, valores y determinaciones que las personas y grupos consideran estimables y necesarios para la regulación de la vida individual y colectiva; es una producción teórica y razonada de las acciones y los juicios morales. La moralidad se aborda como la puesta en acto de las decisiones libres y estructuradas por el conjunto social, de lo considerado justo, bueno y necesario, entre otros juicios.

Temas como lo bueno, la responsabilidad, la libertad, los vínculos con el otro (comunidad, personas), la autonomía, la decisión, así como la forma en que son pensados, condenados, incorporados, deseados, impugnados, son aspectos que atraviesan no sólo la cotidianidad, sino también los proyectos individuales y colectivos que procuran organizar, cambiar o reproducir un orden dado, es decir, político. En el caso de la población LGBTTTI, atañe a los diversos vínculos que

[39] Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, artículo 47, fracción XII.

se establecen con el derecho y el gobierno a través de las políticas públicas.

Lo ético-moral es histórico y sociocultural. Los movimientos de la diversidad o disidencia sexual interaccionan a su vez en el doble proceso de reposicionarse ética y moralmente por las condiciones sociales en transformación y desde la impugnación al orden sociosimbólico, de los saberes y la sensibilidad. También han redibujado el paisaje desde el cual se juzga y ejerce lo concerniente al campo de lo que consideramos correcto o incorrecto, bueno o malo, permisible o excluible, libertad o coacción, decisión o imposición.

Arendt señala que la decisión moral se relaciona con la justicia en ese fondo de lucha. Sin embargo queda la idea flotante, desde Sócrates, que se refiere a la resistencia al poder, de no dejarse articular internamente por una fuerza exterior, de mantener la dignidad de ser yo quien me gobierne. En el caso que analizamos, lo ético-moral se presenta ya sea señalando que el fondo de coherencia social sobre el cual son leídas las personas y por lo que resultan inconsistentes, anómalas, perversas, disfóricas, es un criterio cultural-hegemónico; ya sea adquiriendo la convicción de que, pese a las fuerzas sociales, académicas y clínicas, la decisión y volición de afirmarse en el mundo es un acto libre, político y ético-moral. La idea que subyace, por ello, es la voluntad. Pero es, desde otro ángulo, una sola de las caras del problema. Debajo de la denominación, exigencias y prácticas ético-morales de la autonomía descansan discursos que han entretejido algunas de sus características o que, al menos, nos sirven para pensarlo. Schneewind señala que la idea de autogobierno nace con la modernidad, lo cual tendía a reducir la obediencia al Estado y a la Iglesia. Schneewind parte de una hipótesis: la autonomía del sujeto no es un descubrimiento, sino una invención. Ésta ha tenido un arduo camino y ha sido explicado de diversas maneras, desde el derecho natural hasta la autodeterminación de la voluntad kantiana. Recuerda que el iusnaturalismo moderno creía que "razonando a partir de hechos observables podemos llegar a saber cómo lidiar con los problemas políticos y morales que agobian nuestra vida" (Schneewind, 2009:213).

En todo caso, en la deliberación ético-moral que implica lo político, así como en diversos procedimientos de la militancia LGBTTTI, de las personas que impulsan o aprueban los cambios legales, el diseño

y ejecución de políticas públicas, es una reconfiguración de modelizaciones de lo concebido y concebible como humano, y como tal, dotado de dignidad, igualdad y no discriminación.

En todo caso, como bien señala Butler, el tema de la universalidad está en el centro de muchos debates de la teoría social porque sigue en pie la pregunta respecto a cuáles son los elementos que pueden ser predicados a toda la especie. A su vez, se mantiene la resistencia a lo universal, que ve en él la expansión de una particular forma colonialista. Tomando a Hegel, parece imposible que lo universal no se establezca a partir de ciertas normas culturales. Por ello, hay una categoría universal que a través de la autoidentidad se expande al resto de lo humano, pero al mismo tiempo produce una universalidad espectral, que es en donde permanece todo aquello que no es presentado conforme a la voluntad general de lo universal. Por ejemplo, una forma de reconocimiento sexogenérico puede erigirse como un modelo en función del cual lo que no se establezca acorde a él se presenta irreconocible o abominable. De ahí que lo particular tienda a presentarse o a buscar ser reconocido como universal, pero sin reconocer que otros particulares están en la misma relación estructural. Por eso Laclau, recuerda Butler, sostiene que lo universal es un lugar vacío pero inerradicable. Para Hegel el sujeto no impone categorías preconcebidas en un mundo determinado: "Las categorías son formadas por el mundo que el sujeto busca conocer, del mismo modo que el mundo no se conoce sin la previa acción de categorías". Por medio del acto del conocimiento, el sujeto y el mundo son rehechos constantemente. Butler sugiere que para Hegel "cualquier esfuerzo por establecer la universalidad como trascendente de normas culturales parece ser imposible", a partir de la frase hegeliana: "el individuo en su trabajo individual ya inconscientemente realiza un trabajo universal" (Butler, Laclau y Žižek, 2004:26).

Efectivamente, en lo que hemos reseñado hasta aquí, los cambios legales, las políticas públicas, la diferencia y la diversidad sexual con el correlato de la perversión generalizada y las comunidades eróticas estigmatizadas, así como los modelos humanos y las decisiones y reflexiones ético-morales, tienen como uno de los ejes básicos de discusión el tema de la universalidad: de los derechos, la representatividad, la inteligibilidad, la racionalidad, la salud, la pertenencia a lo humano. Somos de la idea de que, efectivamente, lo universal no

excluye, sino presupone lo histórico. Y nos inclinamos por un realismo moderado en lo que atañe a la discusión de las propiedades de los universales. El atributo de lo universal existe en las cosas, pero como tal, como universal, existe en el pensamiento y sus nominaciones,[40] en este caso, en la construcción político-jurídica de las poblaciones LGBTTTI.

Esta disputa puede no ser consciente o estar expresada con los términos que hemos referido, pero puede ser pensada desde ese lugar. Ese campo de disputa por ampliar la frontera de la dignidad de las personas y su integración, tomando en cuenta el ángulo de la identidad y expresión de género, la pluralidad corporal, la orientación sexual y, por lo tanto, la expansión-expresión de lo universal, puede visibilizarse cuando en 2014 se lleva a cabo el Acuerdo de Implementación de Acciones en la Lucha contra las Fobias hacia las Poblaciones LGBTTTI, que involucra a las instituciones del gobierno de la Ciudad de México y a la sociedad civil. El Acuerdo procura ser el marco de referencia a través del cual la administración del gobierno de la capital de la república ayude en la construcción de una ciudad plural y es consecuencia de la necesidad señalada en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2013-2018).

Como parte de este esfuerzo, se concibe la necesidad de construir condiciones presentes y futuras. En este sentido, los espacios de la educación formal son importantes. Tomando en cuenta que las escuelas son ámbitos en donde niñas y niños reciben, o pueden recibir, discriminación y un trato inequitativo, así como de construcción de equidad, en enero de 2012 se publica la Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar del Distrito Federal, en la cual se prohíbe discriminar a las personas por razones de género o preferencia sexual.[41] En el mismo año se aprueba la Promoción de Ambiente Libre de Bullying Escolar, que enfatiza la con-

[40] Para una visión didáctica de los universales, véase Beuchot (1981); para una reflexión entre lo universal, y lo político y la diferencia sexual: Butler, Laclau y Žižek (2004); para una reflexión de lo universal-transcultural y la diversidad sexo-genérica: Torrentera (2015).

[41] Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar del Distrito Federal, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=67840&ambito=estatal>, artículo 2°, fracción IV.

vivencia en las escuelas sin discriminación. Cuatro años antes, la Secretaría de Educación del Distrito Federal había publicado el libro *Tu futuro en libertad. Por una sexualidad y salud reproductiva con responsabilidad*, que incluye el tema de la diversidad y la identidad sexuales.[42]

Finalmente, como parte de este esfuerzo colectivo de integración y modificación del sistema sexogenérico, cabe destacar la colaboración de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Ciudad de México, que impulsaron la incorporación del enfoque de derechos humanos y la aprobación del Programa de Derechos Humanos en el Distrito Federal, promulgada en 2011, el cual contempla entre las poblaciones prioritarias a las personas LGBTTTI. Es decir, una sumatoria de acciones que procuran mejorar las condiciones de vida, la ampliación de derechos y la protección legal de las personas, en consonancia con uno de los movimientos sociales más activos de la Ciudad de México.

Conclusiones y recomendaciones

Los cambios legales y la construcción de políticas públicas para personas LGBTTTI en la Ciudad de México son significativos. Abarcan los ámbitos del parentesco, la personalidad jurídica, la salud, la educación, la procuración de justicia y la percepción ciudadana. Se procura conjuntar los poderes del Estado y la sociedad civil. El dinamismo de los actores posiciona a la capital mexicana como una entidad vanguardista. Estos avances ayudan a construir relaciones simbólicas, políticas, sociales e interpersonales de mayor y mejor integración, igualdad, dignidad y no discriminación. Los cambios no deben desligarse, sino relacionarse con los cambios globales en la materia.

Posicionamos la explicación desde dos ángulos culturales, cada uno a su vez relacionado y confrontado en su interior. En primer lugar, desde el eje donde la diferencia sexual es puesta en entredicho, confrontación o reconfiguración, es decir, bajo la concepción de la

[42] Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Diagnóstico de la situación de las políticas públicas para el ejercicio de los derechos humanos de la población LGBTTTI en el Distrito Federal,* México, p. 200.

perversión generalizada, la cual, sin embargo, debe enmarcarse y problematizarse desde la concepción política de las jerarquías sexogenéricas que se traducen en desigualdad, exclusión y opresión que deben ser disminuidas. En segundo lugar, considerando que el movimiento LGBTTTI reconfigura los modelos de legitimidad, coherencia y consistencia de lo concebible como humano (dejando en suspenso las concepciones de lo poshumano). Esto se vincula con las transformaciones político-jurídicas al dotar de ese contenido a los derechos humanos y las deliberaciones ético-morales. Es decir, las relaciones de poder político no son externas, sino se encuentran constituidas y movilizadas, para lo que respecta al fenómeno abordado y su enfoque, por concepciones y prácticas epistémicas, sociosimbólicas y éticas, pero también inconscientes.

Sin embargo, los retos siguen siendo considerables. Las formaciones sociales poseen estructuras de corto, mediano y largo plazo de concebir y organizar cuerpos, identidades genéricas y expresiones y prácticas sexuales. Los modelos culturales con los cuales se organiza lo íntimo, privado y colectivo difieren y pueden aparecer confrontados. La construcción de una sociedad que reconozca los principios de dignidad, igualdad y no discriminación requiere un esfuerzo de transformación de patrones socioculturales profundos, en este caso, de los sistemas sexogenéricos, los cuales atraviesan en diagonal los ejes prioritarios de la vida social: combatir la discriminación y la violencia; incrementar los derechos laborales y el acceso al trabajo, derecho y acceso a la salud, seguridad social, e igualdad en el acceso a la justicia; socializar las producciones de conocimiento y creación de las poblaciones, así como incidir en los medios de comunicación para que se aliente una imagen digna de la diversidad y la pluralidad sexogenérica.

Muller (2000:50) señala que existen al menos tres maneras de abordar el tema como objeto de investigación. La primera inquiere por los aspectos sociales, políticos y administrativos; la segunda se pregunta por el sistema de organizaciones, y la tercera posibilidad se preocupa por conocer el impacto. En este sentido, el presente trabajo se inclina por la primera de las formas que señala el autor, pues nos ha interesado comprender fundamentalmente, o cuando menos sentar algunas de las condiciones sociales, jurídicas, subjetivas y simbólicas, que han hecho posible una mayor inclusión en la pertenencia de la población LGBTTTI en la Ciudad de México.

Desde otro aspecto, ya no el que analiza las políticas públicas existentes y procura comprenderlas en su proceso histórico y cultural, sino en el de las propuestas, destacamos las siguientes:

- Estimular el cambio de patrones y prácticas socioculturales que incidan en la construcción de igualdad, dignidad y no discriminación a las personas LGBTTTI, y con ello ayudar en el equilibrio de los poderes formales e informales, tanto del orden material como jurídico, político y simbólicos entre las personas que componen el sistema sexogenérico de la Ciudad de México.
- Estimular la participación en y de los medios de comunicación para apuntalar la integración y estimular el reconocimiento a la pluralidad corporal, identitaria y de orientación sexoafectiva.
- Fortalecer el acceso al trabajo, la salud y la educación, considerando las condiciones de la población LGBTTTI que permitan el goce y la permanencia.
- Estimular los cambios jurídicos necesarios para tutelar los derechos humanos de las personas LGBTTTI.
- Fortalecer los espacios de reflexión e incidencia de la sociedad civil y de la academia, para la comprensión del fenómeno y proponer soluciones viables.
- La transversalidad efectiva en la administración pública del enfoque de la diversidad de género, orientación y corporalidad.
- Una procuración e impartición de justicia con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, desvinculada de la corrupción y la impunidad que hoy en día la caracteriza.
- Acompañar la autonomía de los colectivos y personas LGBTTTI, de forma que se hallen menos implicadas en las regulaciones o jerarquías partidistas, del gobierno o de las instituciones del Estado.

Finalmente, no debe obliterarse un doble aspecto. Cierto que la dimensión sexogenérica forma parte de todos los ámbitos sociales, y que buscar relaciones de igualdad y no discriminación impacta en los diferentes campos para resistir e invertir condiciones asimétricas, sin embargo eso no debe opacar que la construcción de igualdad bajo ángulos sexogenéricos puede no atacar otras desigualdades que perdurarán en nuestra sociedad por ser constitutivas de una formación

social capitalista, es decir, formas de estratificación por clase social, a lo que deben aunarse las étnico-raciales, entre otras formas estructuradas y estructurantes de diferenciación, asimetrías, desigualdad, segregación y opresión.

El presente artículo retoma información, reflexiones y propuestas que el autor llevó a cabo dentro de la actualización del "Diagnóstico de Derechos Humanos de la Ciudad de México 2009-2015", de las tesis de maestría y doctorado en antropología social, CIESAS, 2011 y 2015, respectivamente, y finalmente, de cursos realizados en la Escuela Nacional de Antropología e Historia.

Bibliografía

Agacinski, Sylviane (1998), *Política de sexos*, Madrid, Taurus.

Alcántara Zavala, Eva (2009), "Pobreza y condición intersexual en México: reflexiones y preguntas en torno al dispositivo médico", en Mauro Cabral, *Interdicciones. Escrituras de la intersexualidad en castellano,* Córdoba, Argentina, Anarrés Editorial-Mulabi/Astrea.

André, Serge (2002), *¿Qué quiere una mujer?*, México, Siglo XXI.

Baldiz, Manuel (2010), "El psicoanálisis contemporáneo frente a las transexualidades", en Miquel Missé y Gerard Coll-Planas (eds.), *El género desordenado: críticas en torno a la patologización de la transexualidad*, Barcelona, Egales.

Beuchot, Mauricio (1981), *El problema de los universales*, México, UNAM (Colección Opúsculos).

Bonnet, Gérard (1992), *Las perversiones sexuales*, México, Publicaciones Cruz O., Université Paris (Colección ¿Qué sé?).

Butler, Judith (2006), *Deshacer el género*, Barcelona, Paidós.

Butler, Judith; Ernesto Laclau y Slavoj Žižek (2004), *Contingencia, hegemonía y universalidad. Diálogos contemporáneos en la izquierda*, Buenos Aires, FCE.

Cabral, Mauro (2003), "Pensar la intersexualidad, hoy", en Diana H. Maffia (ed.), *Sexualidades migrantes. Género y transgénero*, Buenos Aires, Feminaria, pp. 117-126.

Cabral, Mauro (2009), *Interdicciones. Escrituras de la intersexualidad en castellano*, Córdoba, Argentina, Anarrés Editorial, disponible en <http://www.mulabi.org/>.

Chase, Cheryl (2005), "Hermafroditas con actitud. Cartografiando la emergencia el activismo político intersexual", en *El eje del mal es heterosexual. Figuraciones, movimientos y prácticas feministas "queer"*, Madrid, Traficantes de Sueños.

Chazaud, Jacques (1973), *Las perversiones sexuales: introducción desde el psicoanálisis*, Barcelona, Herder.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2012), *Diagnóstico de la situación de las políticas públicas para el ejercicio de los Derechos Humanos de la población LGBTTTI en el Distrito Federal*, México, CDHDF.

Copjec, Joan (2006), *Imaginemos que la mujer no existe: ética y sublimación,* Buenos Aires/México, FCE.

Dor, Joël (1987), *Estructura y perversiones*, Barcelona, Gedisa.

Dor, Joël (2006), *Estructura y perversiones*, Barcelona, Gedisa.

Fausto-Sterling, Anne (1998), "Los cinco sexos", en José Antonio Nieto, *Transexualidad: transgenerismo y cultura. Antropología, identidad y género*, Madrid, Talasa.

Fausto-Sterling, Anne (2006), *Cuerpos sexuados: la política de género y la construcción de la sexualidad*, Barcelona, Melusina.

Figueiredo Terezo, Cristina (s/f), "Derechos humanos y diversidad sexual en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos", en *Derechos humanos de los grupos vulnerables. Manual*, Barcelona, Universidad Pompeu Fabra, disponible en <https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/manual_ dhgv.html>.

Fischer Pfaeffle, Amalia E. (2003), "Devenires, cuerpos sin órganos, lógica difusa e intersexuales", en *Sexualidades migrantes. Género y transgénero*, Buenos Aires, Feminaria.

Foucault, Michel (2002), *Historia de la sexualidad 1. La voluntad de saber*, México, Siglo XXI.

Freud, Sigmund (1986), "Fetichismo", en *El porvenir de una ilusión; El malestar en la cultura y otras obras (1927-1931)*, Buenos Aires, Amorrortu.

Geertz, Clifford (1994), *Conocimiento local: ensayos sobre la interpretación de las culturas*, Barcelona, Paidós.

Gil, Daniel (2011), "Elogio de la diferencia. Nuevas subjetividades en la era de la ¿liberación? sexual", en *Revista Uruguaya de Psicoanálisis*, núm. 115, Montevideo, pp. 15-45.

Héritier, Françoise (1986), *Masculino/Femenino: el pensamiento de la diferencia*, Barcelona, Ariel.
Héritier, Françoise (2002), *Masculino/Femenino. Disolver la jerarquía*, México/Buenos Aires, FCE.
Lacan, Jacques (1998), *Aun*, Buenos Aires, Paidós.
Lacan, Jacques (2012), *O peor*, Buenos Aires, Paidós.
Lacan, Jacques (2012), "Televisión", en *Otros escritos*, Buenos Aires, Paidós.
Lacan, Jacques (2012), "El atolondradicho", en *Otros escritos*, Buenos Aires, Paidós.
Lamas, Marta (2000), "Diferencias de sexo, género y diferencia sexual", en *Cuicuilco*, vol. 7, núm. 18, enero abril, México, ENAH.
Maleval, Jean-Claude (2002), *La forclusión del nombre del Padre. El concepto y su clínica*, Buenos Aires, Paidós.
Martin, Kay y Barbara Voorhies (1978), *La mujer: un enfoque antropológico,* Anagrama, Barcelona.
Mercader, Patricia (1998), *La ilusión transexual*, Buenos Aires, Nueva Visión.
Milmaniene, José Edgardo (2010), *Clínica de la diferencia en tiempos de perversión generalizada*, Buenos Aires, Biblos/PSI.
Mogrovejo, Norma (2000), *Un amor que se atrevió a decir su nombre: la lucha de las lesbianas y su relación con los movimientos homosexual y feminista en América Latina*, México, Plaza y Valdés.
Muller, Pierre (2000), "Elementos para una estrategia de investigación sobre políticas públicas", en *Innovar, Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, núm. 16, julio-diciembre, Bogotá, Colombia.
Nasio, Juan David (1993), *Cinco lecciones sobre la teoría de Jacques Lacan*, Barcelona, Gedisa.
Naciones Unidas (2012), *Nacidos libres e iguales. Orientación sexual e identidad de género en las normas internacionales de derechos humanos*, Naciones Unidas, Derechos Humanos, Nueva York-Ginebra, p. 7, disponible en <www.ohchr.org/Documents/.../BornFreeAndEqualLowRes_SP>, consultado el 5 de octubre.
Raíces Montero, Jorge Horacio (coord.) (2010), *Un cuerpo: mil sexos. Intersexualidades*, Buenos Aires, Topía.
Roudinesco, Elisabeth (2010), *Nuestro lado oscuro. Una historia de los perversos*, Barcelona, Anagrama.

Rubin, Gayle (1986), *Reflexionando sobre el sexo: notas para una teoría radical de la sexualidad*, disponible en <www.cholonautas.edu.pe>.

Schneewind, Jerome B. (2009), *La invención de la autonomía*, México, FCE.

Soler, Colette y Horacio Pons (2008), *La maldición sobre el sexo*, Buenos Aires, Manantial.

Torrentera, Alberto (2015), "Cuerpos transexuales y transgénero: estética, ética y poder soberano en las ciudades de México y Buenos Aires", tesis de doctorado, México, CIESAS.

Yaoyólotl Castro, Yan María (2009), "El movimiento lésbico feminista en México", en Edith Yesenia Peña Martínez, Lilia Hernández Albarrán y José Francisco Ortiz Pedraza (coords.), *La construcción de las sexualidades*, México, INAH.

Documentos oficiales

Código Civil para el Distrito Federal, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=29081&ambito=estatal>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/constitucion.php>.

Copred (2015), *Informe LGBTTTI*, México.

Copred (2014), *Informe LGBTTTI*, México.

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2010), 30 de noviembre.

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2012), 1 de junio.

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2015), 27 de julio.

Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, artículo 47, fracción XII.

Ley de la Defensoría Pública del Distrito Federal, artículo 7, fracciones III y IV, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=92150&ambito=estatal>.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=13222&ambito=FEDERAL&poder=legislativo>.

Ley Nº 18.620. Derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo en documentos identificatorios, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18620&Anchor=>.

Principios de Yogyakarta (2007), disponible en <www.yogyakartaprinciples.org/principles_sp.pdf>.

Suprema Corte de la Nación (2013), *Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad,* México.

Tesis

López Marroquín, Scherezada (2015), "El debate social y el reconocimiento de los derechos de las familias homoparentales en México", tesis de doctorado en Antropología Social, México, CIESAS.

Mas Grau, Jordi (2014), "Subjetividades y cuerpos gestionados. Un estudio sobre la patologización y medicalización del transgénero", tesis de doctorado, Barcelona, Universidad de Barcelona.

Pérez Ramírez, Berenice (2013), "'Se alborotó el gallinero': límites y presiones al cuerpo transgénero y trabajo sexual trans organizado en la Ciudad de México", tesis de doctorado en Sociología, Puebla, BUAP.

Internet

Excélsior (2016), 19 de marzo, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/02/21/1076545>.

Revista Alarma!, disponible en <http://www.yaconic.com/mujercitos-festines-secretos-de-invertidos>.

El Clarín, "Pareja argentina transexual. Alexis, primer hombre embarazado en ese país, y su esposa Karen", disponible en <http://www.clarin.com/sociedad/Nacio-primer-hombre-embarazado-pais_0_1050495317.html>.

Daily News (2010), "Scott Moore y Thomas", 27 de junio, disponible en <http://www.nydailynews.com/news/world/meet-world-pregnant-man-scott-moore-expecting-baby-miles-february-report-article-1.462978>.

Yaoyólotl Castro, Yan María (2006), "Manifiesto de protesta contra la entrada de transexuales al Encuentro Feminista Latinoamericano y Caribeño en Sao Paulo, Brasil 2005", 5 de mayo, disponible en <www.ciudaddemujeres.com>.

BLANCA

Políticas públicas y derechos humanos en México. El caso Ayotzinapa

Raúl Figueroa*
Gonzalo Farrera Bravo**

Norberto Bobbio, a inicios de la década de los noventa del siglo pasado, sostuvo que el siglo XXI sería el tiempo de los derechos.[1] En la actualidad, en nuestro país las reformas constitucionales de los años 2011 y 2012 respectivamente en materia de derechos humanos, fueron las de mayor impacto de las últimas décadas en la naturaleza del Estado mexicano, pues con ello se previó y prescribió para el Estado la obligación de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos y se puso como principio de toda actuación estatal el *principio pro personae*.

Lo anterior derivó en un serie de reformas legales, en el reacomodo de sus respectivas legislaciones y actuaciones, tanto federal como en cada entidad federativa del país; asimismo, decisiones emanadas del ámbito judicial han impactado o propiciado la elaboración de políticas públicas específicas, sobre todo, y derivado del ejercicio de los derechos humanos, de varios ejemplos de ello da cuenta este libro.

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma, Departamento de Procesos Sociales.

** Catedrático en Derecho, Ciencia Política y Política Pública de la UNAM, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa y Escuela Libre de Derecho.

[1] Norberto Bobbio (1991). Para adentrarse en este tema, Bobbio advertía que los Estados debían ir adaptando cada vez más sus sistemas políticos y jurídicos a las exigencias de los derechos humanos, a su protección, cobertura y progresión de éstos, sobre todo para el próximo siglo.

Dos ejemplos para ilustrar lo anterior: uno fue el conocidísimo caso de Florence Cassez, a quien se le absolvió por violación del debido proceso, que conlleva la conculcación de los derechos humanos; otro es el amparo para el ejercicio del derecho a la salud de los enfermos de VIH, cuya resolución de la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación obligó a tomar las medidas presupuestarias suficientes para la protección de este derecho, consistente en la "Construcción y Equipamiento del Servicio Clínico para Pacientes con VIH/SIDA y Co-infección por Enfermedades de Transmisión Aérea".[2] Aquí veremos un ejemplo de los déficits que aún hay en los derechos humanos en nuestro país, pese a los grandes avances que se han hecho en las reformas mencionadas.

El déficit institucional mexicano en materia de derechos humanos

La lucha por el respeto a los derechos humanos ha durado décadas, nuestras generaciones desconocen las atrocidades del ejercicio del poder despótico del Estado mexicano frente al ciudadano. Para iniciar con el desarrollo de este tema nos referimos a una de las obras más destacadas de la narrativa contemporánea: *El apando*, de José Revueltas.[3] Esta obra narra la experiencia de la violación de los de-

[2] Véase el amparo en revisión 378/2014 de la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Aquí se puede ver otro clarísimo ejemplo de cómo una resolución jurídica o del ámbito judicial, impacta y propicia la elaboración de una política pública muy específica. La relación es evidente entre estas esferas que antes no se vinculaban, es decir, lo jurídico o judicial con la hechura de las políticas públicas.

[3] En el último de nueve desesperados apuntes hechos durante una huelga de hambre, quizá la que protagonizó junto con los líderes estudiantiles en diciembre de 1969, José Revueltas escribió: "¿En qué está mal mi país? Mi respuesta es poco ortodoxa: México tiene una enfermedad del alma, lo han enfermado del alma y necesita un alma nueva. ¿Qué quiero decir con este lenguaje tan poco científico y cómo puedo justificarlo?". Por supuesto que Revueltas no pensó publicar sin más esas notas, pensó algo todavía más extremista, pensó dejarlas a una posteridad multiplicadamente incierta en calidad de "documento último, testamentario", José Revueltas (1999).

rechos humanos en los centros de reclusión en México y, más aún, destaca el ejercicio del poder arbitrario del Estado en contra de aquellos que cuestionaban al gobierno; es la manera en que el propio autor externa su vivencia como preso político en México a raíz de la lucha estudiantil de 1968 en contra del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz.

Esta referencia histórica nos ayuda a comprender la importancia de la materia en México y sus déficits, a pesar de que ya transcurrieron muchos cambios importantes en materia política, social y cultural del país, e incluso jurídica, primordialmente con las últimas reformas en materia de derechos humanos. Estas reformas no fueron consecuencia de que el régimen quisiera cambiar, sino de la lucha social desde la plaza pública, los movimientos sociales y la academia, incluidos los movimientos del ámbito internacional.

El cambio político en México no solamente implicó el cambio de régimen del sistema de partidos, del monopartidismo al pluripartidismo teniendo como una transición democrática;[4] también implicó la evolución de un Estado de derecho a un Estado constitucional de derecho. La naturaleza del Estado constitucional es garantizar

[4] Para José Woldenberg (2012), el tema de fondo de la transición mexicana era que en una sociedad modernizada ya no cabía ni quería hacerlo en el formato político de partido hegemónico. México se hizo más complejo, diverso, plural: un solo partido, una sola coalición, ya no podía representar ni conciliar todos los intereses, proyectos y pulsiones de un país que crecía y se diversificaba aceleradamente. La transición democrática es, en realidad, la historia de ese acomodo: encontrar una fórmula para una vida política moderna acorde con nuestra verdadera modernidad social. Es un proceso histórico en su doble acepción. Primero, por su duración en el tiempo. Periodo extenso, de dos décadas, en el cual la lucha y los cambios políticos sustituyen, "deconstruyen" y remplazan un tipo de relaciones políticas, autoritarias; la tarea era cambiar sus fundamentos para instalar otros de carácter democrático. Y segundo, es histórica por su originalidad: en sus raíces, forma y consecuencias, porque México no vivió antes un proceso similar. Nunca se había desarrollado un cambio cuyo fin explícito hubiera sido procurar la existencia y el fortalecimiento de partidos en plural; mediante negociaciones recurrentes entre las organizaciones adversarias; que tomaron a la arena electoral como el espacio común para medir y desplegar sus fuerzas y cuyo consenso subyacente —aun entre los protagonistas más enfrentados— fue evitar la violencia política en el país.

la dignidad humana, entre los que se encuentran los derechos humanos como baluarte principal; además de ser éstos el punto de conexión o el puente entre el Estado de derecho y la democracia; bajo estos principios, el Estado distribuye el poder entre diversos órganos, quienes se controlan mutuamente a través de diversos frenos y contrapesos en el ejercicio del poder, en tanto que así se garantiza el funcionamiento gubernamental que permita el respeto y la difusión de los derechos humanos y la consecución del bien común. En un régimen con aspiraciones democráticas no es suficiente que el Estado desempeñe funciones de regulación con las que se limite a cumplir y hacer cumplir la ley. Para la doctrina iusnaturalista contemporánea (Spaemann, 1987), el respeto fundamental que merece cada persona es un imperativo moral, por lo tanto, el poder público, los actores políticos, al igual que los ciudadanos, tienen la obligación de reconocer, promover y respetar los derechos humanos.

Las reformas constitucionales de los años 2011 y 2012 respectivamente aprobadas por el poder constituyente permanente, representan una vital importancia de las últimas décadas en la naturaleza del Estado mexicano, con la siguiente premisa: todas las autoridades tienen (a partir de la entrada en vigor de la reforma) la obligación de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, y se pone en el centro de la acción estatal el *principio pro personae*.

Estas reformas representan una revolución en materia constitucional; en términos históricos, se debe reconocer su trascendencia en materia de la ampliación de los derechos equivalente a lo ocurrido de los procesos constituyentes de 1856-1857 y 1916-1917 respectivamente. En aquellas épocas, los cambios consistieron en la introducción de un sistema de libertades y derechos individuales y el reconocimiento de un conjunto amplio de derechos sociales en el texto constitucional, lo cual, principalmente en la Constitución de 1917, le ganó ser llamada la primera constitución en el mundo de carácter "social", por la vanguardia de reconocer derechos sociales, esencialmente los de carácter laboral y de salud.

La consecuencia de la nueva redacción del artículo 1º de la Ley Fundamental Mexicana fue la ampliación de los derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano y la subordinación de la actividad estatal a la protección de la dignidad humana, entre muchas más. La relevancia de estas reformas queda de manifiesto al analizar

el complicado proceso que caracterizó su deliberación y aprobación. Las iniciativas a que dieron lugar y los debates entre comisiones y grupos parlamentarios fueron un importante entorno para dimensionar sus alcances. Además de la ampliación y modificación del capítulo 1º, las reformas implicaban incorporar a la protección constitucional los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por México, el *principio pro personae* y las nuevas obligaciones en esta materia para las autoridades, así como el reconocimiento ampliado al derecho de asilo, el acotamiento de las facultades del ejecutivo para hacer abandonar a cualquier extranjero, e incluía en los principios que rigen la política exterior mexicana los de respeto, protección y promoción de los derechos humanos.

Otro importante punto por discutir es el denominado principio de relatividad o fórmula Otero. Este principio consistía en que el efecto de la sentencia de amparo restringió los efectos de su interposición sólo a aquella persona o individuo que lo interponía, lo cual es contrario a los principios de supremacía constitucional e implica que la norma inconstitucional no es desechada de plano del sistema, y que continua, existiendo por así decirlo, en el plano del sistema jurídico mexicano. Algunos tratadistas como Otto Baschoff explican que en los sistemas jurídicos pueden existir normas constitucionales contrarias a un derecho supralegal, ya sea éste preestatal, metapositivo o natural. Pero atendiendo al doctor Jorge Carpizo este concepto puede ser erróneo debido a que la Constitución construye un sistema armónico que otorga unidad a todo orden jurídico; para preservar esta unidad y la supremacía constitucional, existe el control de constitucionalidad. De acuerdo con el doctor Carpizo, el trabajo de la interpretación constitucional es la posibilidad de armonizar las normas con la misma Constitución, de allí la contracción de la naturaleza del antiguo juicio de amparo con los principios del control de constitucionalidad, que en estricto sentido tendría que tener el efecto de expulsar del sistema jurídico aquella norma contraria a la Constitución. En palabras del jurista mexicano Felipe Tena Ramírez, el antiguo juicio de amparo:

> [...] no es [en] realidad un sistema de defensa directa de la constitucionalidad, sino de defensa primordial del individuo frente al Estado, que se resuelve en defensa secundaria y eventual de la Cons-

titución, dado que una vez reparado el perjuicio que se ocasionó al quejoso, la violación constitucional queda impune (Tena, 2013).[5]

México y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La reforma de amparo y derechos humanos mexicana es un esfuerzo para estar al tenor de las obligaciones internacionales firmadas por el gobierno mexicano, si bien la normatividad internacional del continente y la jurisprudencia de la Corte Interamericana establece día con día el rumbo que se debe seguir en la materia. En este punto, México ha sido condenado en diversas ocasiones por graves violaciones en derechos humanos por la Corte, obligando a sus autoridades y al mismo poder judicial mexicano a superar su ya marcada tradición positivista de las normas jurídicas por este paradigma, que implica reconocer situaciones que van más allá de tradición jurídica mexicana, cuyo legado data de la Constitución de 1917. Cabe destacar que la Constitución de 1857 ya tenía contemplado un apartado intitulado de "Derechos humanos", pero en el proceso constituyente de 1917 fue sustituido por el nombre de "Garantías individuales" por la influencia del pensamiento liberal europeo. Las implicaciones de este enfoque provocaron que algunas instituciones como el juicio de amparo sólo ofrecieran su protección a aquellos ciudadanos que impugnaban el control de constitucionalidad y, por obvias razones, el amparo y protección de la justicia sería sólo para una persona

[5] Este autor se destaca por tener una particular visión del derecho constitucional mexicano, en la cual ya dejaba ver, que difería de la concepción civilista del derecho: "El Derecho Constitucional es el derecho para el derecho, esto es, la regla que hace posible la existencia del Estado, el cual a su vez asegura la existencia del derecho de los individuos. Por encima del concepto de partes, cuya presencia en el derecho privado acota y empequeñece la relación jurídica entre las partes establecidas, por encima de la fórmula angustiosamente estrecha de dar a cada quién lo suyo, el derecho constitucional tiene toda su medida y su única razón de ser en el bienestar público (visión aristotélica). Así se explica que los preceptos constitucionales están sujetos a especial método de interpretación. Jamás se podrá penetrar en ellos con el criterio civilista, porque no se trata de proteger un derecho hacia el límite donde comienza el vecino,

en particular, así como la adopción del esquema piramidal (Bogdandy, 2008:397-413) de la supremacía constitucional, legado del jurista austriaco Hans Kelsen, y que con las diversas reformas constitucionales en la materia ha sido superado; esta vieja tradición se ha ido sustituyendo en otras experiencias constitucionales de América Latina, por ejemplo, en las constituciones de Bolivia, Ecuador y República Dominicana, en donde se goza de la constitucionalización del *principio pro homine*, por lo que a continuación presentamos dichos casos (véase el cuadro 1).

Éstos son sólo algunos ejemplos de los casos que se han ventilado en la CIDH, dos de los cuales han tenido repercusiones importantes en nuestro país, el caso de Rosendo Radilla y el de Jorge Castañeda Gutman, pues a raíz de éstos se hicieron modificaciones importantes en la legislación interna; además han producido importantes criterios jurisprudenciales sobre el tema y la materia de derechos humanos, criterios que permean no sólo el poder judicial sino todo el aparato del Estado y sus autoridades.

La reforma de derechos humanos

En el ámbito parlamentario, las constantes propuestas que desde 1997 se han venido exponiendo dentro de la dinámica del Congreso mexicano plantean la necesidad de una puesta al día en materia de derechos humanos; en este esfuerzo destacan las siguientes reformas: la constitucionalización y el cambio de paradigma de "garantías individuales" a "derechos humanos"; la ampliación del catálogo de derechos y garantías para los inculpados en el ámbito del derecho penal, el reconocimiento de los derechos humanos de los menores y los grupos vulnerables, la eliminación de la pena de muerte, la protección de los datos personales y la facultad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) a interponer acciones de inconstitucionalidad, entre otras.

---

sino de organizar los poderes para la realización más alta del bien público. Las soluciones constitucionales tienen, por eso, la elegante exactitud de una partida de ajedrez, donde cada jugada repercute en todo el juego y carece de sentido si no se engarza en la total visión" (véase López Contreras, 2011).

CUADRO 1

Nombre del caso	*Fecha de admisión/ resolución*	*Litis*
García Cruz y Sánchez Silvestre *vs.* Estados Unidos Mexicanos	Fecha de remisión a la CIDH: 17 de marzo de 2013. Sin sentencia hasta hoy.	Juan García Cruz y Santiago Sánchez Silvestre fueron detenidos en 1997 presuntamente por repartir propaganda del Ejército Popular Revolucionario a usuarios del metro en la Ciudad de México. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó el caso ante la CIDH por la detención ilegal de estas personas, así como por sus condenas a tres y 40 años de prisión "como consecuencia de dos juicios penales en los que no se observaron las garantías del debido proceso […] por la utilización de sus confesiones obtenidas bajo tortura y por la falta de investigación y sanción de los hechos denunciados". Después de que el caso fue remitido a la Corte Interamericana, el gobierno mexicano presentó información según la cual el 11 de abril de 2013 fue revocada la sentencia condenatoria en perjuicio de las víctimas, y el 18 de abril siguiente se decretó su liberación y se ordenó la cancelación de sus registros penales.
Valentina Rosendo Cantú e Inés Fernández Ortega *vs.* Estados Unidos Mexicanos	Fecha de remisión a la CIDH: 2 de agosto de 2009. Sentencia: octubre de 2010.	La CIDH condenó al Estado mexicano por la violación y tortura cometidas en 2002 por elementos del Ejército contra las indígenas me'phaa Valentina Rosendo Cantú e Inés Fernández Ortega, en un contexto marcado por la pobreza, la discriminación y lo que determinó "violencia institucional castrense". La sentencia estableció la reparación integral de los daños, así como garantizar la seguridad futura de Inés y Valentina, y castigar a los responsables en la justicia civil.

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

Nombre del caso	*Fecha de admisión/ resolución*	*Litis*
Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores *vs.* Estados Unidos Mexicanos	Fecha de remisión a la CIDH: 24 de junio de 2009. Sentencia: diciembre de 2010.	Teodoro Cabrera y Rodolfo Montiel denunciaron que fueron torturados por parte de miembros del Ejército mexicano durante su detención, en 1999, por formar la organización de Campesinos Ecologistas de la Sierra de Petatlán y Coyuca de Catalán, para combatir la tala ilegal en la sierra de Guerrero. En 2001, el ex presidente Vicente Fox ordenó su liberación, pero no reconoció su inocencia. La CIDH responsabilizó al Estado mexicano de los tratos inhumanos de que fueron víctimas los llamados "campesinos ecologistas", reconoció la violación de sus derechos a la libertad, integridad, y a las garantías y protección judiciales, y fijó el pago de 20 mil dólares a cada uno como compensación por el daño inmaterial.
Rosendo Radilla Pacheco *vs.* Estados Unidos Mexicanos	Fecha de remisión a la CIDH: 15 de marzo de 2008. Sentencia: noviembre de 2009.	La CIDH responsabilizó al Ejército mexicano de la desaparición de Rosendo Radilla Pacheco, ocurrida en Guerrero en 1974, y al gobierno de no investigar adecuadamente el caso. El tribunal interamericano determinó que "frente a situaciones que vulneren derechos humanos de civiles bajo ninguna circunstancia puede operar la jurisdicción militar", por lo que ordenó a México a modificar su Código de Justicia Militar, para hacerlo compatible con los estándares internacionales.
Campo algodonero: Claudia Ivette	Fecha de remisión a la CIDH:	De acuerdo con la sentencia emitida por la CIDH, el Estado mexicano incumplió con su deber de investigar, y con ello su deber de garantizar los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal en perjuicio de Claudia Ivette González, Laura Berenice

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

Nombre del caso	*Fecha de admisión/ resolución*	*Litis*
González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez *vs.* Estados Unidos Mexicanos	4 de noviembre de 2007. Sentencia: noviembre de 2009.	Ramos Monárrez y Esmeralda Herrera Monreal, quienes fueron asesinadas en Ciudad Juárez, Chihuahua. El tribunal interamericano detectó la denegación de justicia por la indebida investigación de la desaparición y homicidio de las víctimas, falta de políticas de prevención, falta de respuesta de las autoridades y falta de reparación adecuada en favor de los familiares.
Jorge Castañeda Gutman *vs.* Estados Unidos Mexicanos*	Fecha de remisión a la CIDH: 21 de marzo de 2007. Sentencia: agosto de 2008.	El caso surgió a partir de que el ex canciller Jorge Castañeda Gutman no pudo participar en las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2006 como candidato sin apoyo de partido político alguno, no obstante que la legislación electoral federal deja exclusivamente a los partidos políticos la postulación de candidatos a cargos de elección popular. A través de su sentencia, la CIDH consideró que no hubo violación a los derechos políticos ni al derecho a la igualdad ante la ley en contra de Castañeda, pero que el Estado mexicano sí transgredió el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos por no tener previsto un recurso judicial efectivo para atender los planteamientos de constitucionalidad de las leyes electorales.

* Este caso fue un importante precedente para la reforma política mexicana del año 2011-2012, ya que la figura de la candidatura independiente (no partidista) no estaba contemplada por la legislación electoral mexicana.

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

Nombre del caso	*Fecha de admisión/ resolución*	*Litis*
Alfonso Martín del Campo *vs.* Estados Unidos Mexicanos**	Fecha de remisión a la CIDH: enero de 2003. Sentencia: expediente archivado sin sentencia.	Alfonso Martín del Campo fue detenido arbitrariamente por policías judiciales de la Procuraduría General de Justicia del D.F., quienes lo torturaron para hacerlo confesar que era responsable de los asesinatos de su hermana Patricia y su esposo, Gerardo Zamudio Aldaba, cometidos en 1992. Aunque en 2003 la CIDH decidió no conocer el fondo del caso, sí exhortó al Estado mexicano a atender sus recomendaciones, en las que solicitaba liberar a Martín del Campo, revisar el proceso judicial que lo llevó a prisión, anular la confesión obtenida bajo tortura e investigar a los autores de las violaciones a los derechos humanos sufridas por la víctima.

** Éste fue el primer caso en que un ciudadano mexicano buscó la protección de la justicia internacional, una excelente muestra de cómo la brutalidad policiaca lesiona gravemente los derechos humanos.

Por otra parte, el Estado mexicano busca estar en consonancia con la tesis que expone la teoría constitucional de nuestros tiempos (Hesse, 1999), donde la legitimidad estatal se puede ponderar en relación con el respeto y cumplimiento de los derechos humanos; en ese sentido, la legitimidad estatal reside en el reconocimiento del conjunto de derechos que imponen limitantes y vínculos al poder político y, por ende, con la democracia. En otra dimensión del ejercicio del poder estatal, la política pública debe fundamentarse en los derechos del hombre y la materialización de las expectativas sociales, en consonancia con los valores que implica la educación de los derechos humanos.

Esta transición de modelo de Estado de derecho a Estado constitucional de derecho o bien Estado democrático de derecho, implica que no sólo el país ha transitado de un régimen no democrático, de una democracia monopartidista, incluso hasta el pluralismo jurídico, sino también en esta dimensión se ha materializado una nueva concepción que poco a poco va siendo permeada en el imaginario colectivo: "el límite al poder estatal".

La reforma de derechos humanos ha traído grandes cambios tanto en el ámbito político como en el jurídico de nuestro país, que podemos agrupar en dos grandes bloques:

1. Cambios generales:
a) La modificación a la denominación misma del capítulo que agrupaba las garantías individuales en la Carta Magna.
b) El reconocimiento y constitucionalización del alcance de los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano.
c) La constitucionalización del derecho a la no discriminación.
d) La educación en materia de derechos humanos.
e) El derecho de asilo y refugio.
f) El respeto a los derechos humanos en la operación del sistema penal penitenciario.
g) Los derechos humanos como principio de la política exterior mexicana.
2. Desde el punto de vista del derecho procesal constitucional:
I) La interpretación conforme.

II) El *principio pro personae*, el de universalidad, de interdependencia, de indivisibilidad y progresividad, las obligaciones de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones a derechos humanos.
III) La prohibición de celebrar tratados que menoscaben los derechos humanos.
IV) La regulación de los límites, casos y condiciones de los estados de excepción.
V) Se agrega el requisito de audiencia previa, en el caso de la expulsión de extranjeros.
VI) La exigencia de hacer pública la negativa al cumplimiento de las recomendaciones de la CNDH.
VII) La ampliación de las competencias de las comisiones de derechos humanos para conocer asuntos de la índole laboral.
VIII) La adecuación de la facultad de investigación de la violación de derechos humanos a la CNDH en vez de la Suprema Corte.
IX) La potestad de las Comisiones de Derechos Humanos, ya sea la federal o las estatales, de interponer la acción de inconstitucionalidad de leyes, decretos como tratados internacionales, que vulneren los derechos humanos.

Estas reformas han sido consecuencia de los siguientes factores: la creación de la llamada Comisión de Derechos Humanos a mediados de la década de los noventa; la ratificación de un mayor número de tratados internacionales en materia de derechos humanos por el gobierno mexicano, y la participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la lucha frontal por el respeto de los derechos humanos ante el Estado mexicano, también a partir de la década de los noventa. El sometimiento de México ante la jurisdicción de la CIDH, así como la pertenencia a comités internacionales en la materia ante la Organización de las Naciones Unidas.

De esta reforma se destaca el rango constitucional de los derechos humanos de fuente internacional y sus aplicaciones. La constitución mexicana les da ese tratamiento de paridad, pero no solamente se reconoce a éstos como fuentes de obligaciones en la materia, aun no siendo tratados internacionales de derechos humanos, sino que esto es un tratamiento constitucional más amplio.

La amplitud y ampliación de derechos reconocidos por la reforma no sólo adquirió el estatus de constitucional, sino que además es colocado como el epítome del sistema jurídico mexicano. La jerarquía es una cuestión relevante en el momento de una colisión de las normas jurídicas, de ella se deriva que su interpretación se dará conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en la materia, con la intención de favorecer a los ciudadanos.

Otras constituciones del ámbito local han extendido este ámbito de protección, es decir, un ámbito de tutela de los derechos humanos plasmados en pactos internacionales; igualmente, muchos países en América Latina siguen esta tendencia (véase el cuadro 2).

CUADRO 2
PAÍSES QUE RECONOCEN CON ESTATUS CONSTITUCIONAL LOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS

Argentina	Bolivia
Costa Rica	El Salvador
Guatemala	Honduras
Nicaragua	Panamá
Paraguay	Ecuador
Uruguay	

LA TRAGEDIA DE AYOTZINAPA

Los días 26 y 27 de septiembre ocurrieron diversos episodios de violencia en el municipio de Iguala, en el estado de Guerrero, en contra de los estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos (Ayotzinapa). Como consecuencia hubo seis personas fallecidas, 27 heridos y desaparecieron 43 estudiantes de dicha normal rural.[6]

[6] La función del sistema educativo normalista fue introducir el cambio en las masas campesinas que sólo producían para el autoconsumo a fin de generar

La escuela normal de Ayotzinapa ha sido presa de constante represión por parte de autoridades del ámbito local y federal, y también ha sido cuna de importantes luchadores sociales como Lucio Cabañas.[7] Los estudiantes normalistas desde meses atrás habían emprendido importantes acciones, como bloqueo de carreteras, secuestro de autobuses de transporte público y otras medidas destinadas a hacer ejercer presión al entonces gobernador Ángel Aguirre, para exigir mejoras en las condiciones de la vida estudiantil dentro de la escuela normal.

Los hechos ocurrieron cuando los normalistas secuestraron autobuses e iban de regreso hacia la normal, pero esta ruta estaba en dirección donde se llevaba a cabo la celebración del DIF municipal, encabezado por la esposa del munícipe Abarca. Los estudiantes fueron interceptados por la policía municipal y en el forcejeo la policía disparó contra ellos, muriendo algunos compañeros. En un segundo momento, otro grupo de normalistas acompañados de profesores de la Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación en Guerrero (CETEG) se confrontó con la policía nuevamente en las inmediaciones de la autopista a Chilpancingo, y otro grupo armado le disparó al autobús de un equipo de futbol de la ciudad de Chilpancingo que venía saliendo de Iguala.

Como parte de un plan para asistir a la Ciudad de México el 2 de octubre de 2014 a las manifestaciones conmemorativas de la matanza de Tlatelolco, los estudiantes habían estado haciendo acopio ilegal de autobuses y combustible a lo largo de una semana para concentrarlos en la escuela. El 22 de septiembre, la policía federal y estatal impidieron que los estudiantes robasen combustible en la Autopista del Sol, que conduce a Acapulco. Los días 25 y 26 de septiembre, los estudiantes habían ido a Chilpancingo en dos autobuses que previamente habían tomado e intentaron apoderarse de

---

una transformación hacia un primigenio capitalismo. El proyecto que ideó José Vasconcelos para generar escuelas normales regionales fue materializado en las gestiones de los secretarios de Educación Pública Moisés Sáenz y Rafael Ramírez.

[7] Profesor de esa misma escuela rural, luchador social con ideales socialistas, perseguido por el gobierno durante la llamada "guerra sucia" de los años setenta del siglo pasado.

otros vehículos, pero la policía local se los impidió sin llegar a arrestarlos o confiscar las unidades en que iban. Frustrados en su intento, los estudiantes pasaron a la cercana ciudad de Iguala en por lo menos un autobús robado el mismo día 26 para buscar otros autobuses, y eventualmente se apoderaron de tres, dos de la línea Costa Line y uno de la línea Estrella de Oro. Uno de los choferes de esos autobuses se resistió a la toma al ser abordado por los estudiantes en la central camionera, y logró notificar a sus superiores y a la policía antes de ser obligado a llevar el autobús a Ayotzinapa con algunos estudiantes como pasajeros.

En la ciudad de Iguala era alcalde desde 2012 el perredista José Luis Abarca Velázquez, ex comerciante de joyería, al cual se le acusa de estar coludido con el grupo criminal Guerreros Unidos, a quienes aparentemente pagaba por obtener protección (el alcalde Abarca está casado con María de los Ángeles Pineda, quien era el enlace del gobierno municipal con el crimen organizado; un hermano de ella es miembro del desaparecido cártel de los Beltrán Leyva). Su esposa era directora local del programa denominado Desarrollo Integral de la Familia (DIF). En México se acostumbra que la esposa del alcalde en turno dirija la oficina municipal correspondiente del DIF. A pesar de que la pareja había sido acusada de participar en varios delitos y de que diferentes ramas del gobierno estatal tenían conocimiento de estas acusaciones, no había acción legal alguna en contra de ellos. La noche del 26 de septiembre, el DIF de Iguala dio una fiesta para celebrar los logros obtenidos bajo la dirección de María de los Ángeles Pineda. Se dice que se planeaba lanzar en ese mismo evento la candidatura de Pineda a la alcaldía, pues su esposo, el alcalde Abarca, terminaba su periodo en 2015.

Primer ataque

Tras el robo del último autobús en la central camionera de Iguala, los estudiantes hicieron que el chofer lo condujese hacia el anillo periférico de la ciudad, para de allí enfilar hacia Ayotzinapa. Esto los haría pasar a una cuadra del festejo del DIF. Sin embargo, alertados por el aviso del chofer, la policía los comenzó a perseguir a tres cuadras de la central camionera, en un intento por impedir que la comitiva se acercase al festejo.

De acuerdo con declaraciones del fiscal guerrerense, Iñaky Blanco Cabrera, el primer episodio de violencia ocurrió a las 21:30 horas cuando, tras lograr la policía interceptar el paso de los autobuses mediante una camioneta que bloqueó su avance en la esquina de las calles Juan N. Álvarez y Periférico Norte, los alumnos bajaron de los autobuses para intentar empujar fuera del camino la camioneta y se enfrentaron a los policías, que también llegaban. Cuando Aldo Gutiérrez Solano, uno de los alumnos, forcejeó y sometió a uno de los policías, agentes de la policía municipal de Iguala abrieron fuego, hiriendo gravemente al estudiante y matando a Daniel Solís Gallardo. La balacera inicial puso en desbandada a los estudiantes normalistas, varios de los cuales se refugiaron en los espacios entre los autobuses detenidos. Otros más escaparon como pudieron a los alrededores, sin embargo, la policía de Iguala se llevó bajo arresto a la mayoría de los estudiantes que no habían podido bajar de los autobuses. Durante el ataque varios de los estudiantes normalistas lograron comunicarse con compañeros que se habían quedado en Ayotzinapa. Estos alumnos, enterados de los incidentes, enviaron otro convoy de estudiantes en varias camionetas para tratar de ayudar a los compañeros atacados en Iguala.

Segundo ataque

El segundo convoy de estudiantes que llegó alrededor de las 23:00 horas de la noche del 26 de septiembre, se encontró con algunos de los compañeros que no habían sido llevados por la policía. Los estudiantes, acompañados por profesores pertenecientes a la CETEG, comenzaron a inspeccionar el lugar y a buscar a cualquier otro alumno oculto tras la balacera. Asimismo, daban entrevistas a la prensa que iba llegando por el primer ataque en contra de sus compañeros. Seguían en el lugar alrededor de la medianoche cuando fueron atacados una vez más por un grupo que llegó de repente y que, según testigos presenciales, disparaba ráfagas en su contra. En este ataque fallecieron dos estudiantes más, Julio César Ramírez Nava y Julio César Mondragón Fuentes, mientras que el resto huyó en desbandada y se ocultó en los cerros circundantes o en las azoteas de las casas de Iguala. Casi al mismo tiempo, a la salida de Iguala, en la autopista a Chilpancingo, otro grupo armado disparó contra un autobús

que transportaba a los integrantes del equipo de futbol Avispones de Chilpancingo, de la tercera división. En este ataque perecieron tres personas, David Josué, uno de los jugadores; Blanca Montiel, pasajera de un taxi, y el chofer del autobús. El equipo de futbol no estaba involucrado en los hechos y aparentemente fue confundido por los atacantes como otro autobús más del convoy de los estudiantes normalistas. El entrenador resultó herido. Este equipo era de Chilpancingo e iba de regreso a su sede tras un partido como visitante en Iguala.

La mañana del día 27 de septiembre, elementos del Ejército mexicano encontraron a las 11 horas el cuerpo de Julio César Mondragón, uno de los normalistas muertos en el segundo ataque (su rostro había sido desollado). Los primeros informes reportaron la desaparición de 57 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa presuntamente atacados y secuestrados por policías municipales de Iguala. El 30 de septiembre se informó que 14 de ellos se encontraban salvos en sus casas, mientras que 43 permanecían en calidad de desaparecidos. Ese mismo día se señaló al presidente municipal de Iguala, José Luis Abarca, como presunto autor intelectual de las desapariciones forzadas y como el responsable de dirigir desde un radio a las fuerzas policiacas del estado para proceder con los actos del 26 de septiembre. El 29 de septiembre, Abarca dijo que él había ordenado a la policía no atacar a los normalistas, a quienes acusó de pretender atacar a los invitados que estarían presentes en el segundo informe del DIF municipal, del cual su esposa, María de los Ángeles Pineda, era la presidenta. Jesús Murillo Karam, procurador general de la República, informó el 13 de octubre de 2014 que aparentemente elementos de la policía de Iguala, tras arrestar a los 43 estudiantes desaparecidos, siguieron instrucciones de Abarca y entregaron a los detenidos a oficiales de la policía del vecino municipio de Cocula. Estos policías de Cocula procedieron a entregar a los estudiantes a miembros del cártel de los Guerreros Unidos.

De acuerdo con testimonios de los hermanos Ríos Sánchez, Ángel Casarrubias Salgado habría dado la orden de matar a los estudiantes entregados a los miembros de la delincuencia organizada del lugar, el cártel de Guerreros Unidos, aparentemente en la creencia de que entre los estudiantes normalistas se encontraban infiltrados elementos del cártel rival de la región, Los Rojos.

Según declaraciones de otros miembros capturados de Guerreros Unidos, los estudiantes fueron llevados al basurero municipal de Cocula hacinados en dos camionetas. Al arribar, 15 de los estudiantes habían muerto de asfixia debido al hacinamiento y las ataduras. En cuando a los estudiantes sobrevivientes de las camionetas, se interrogó brevemente a cada uno antes de proceder a matarlos de un balazo en la nuca. Después los tiraron en la parte baja del basurero, donde incineraron los cuerpos haciendo relevos para vigilar el proceso y mantener el fuego durante horas arrojando combustible a los cuerpos. Al terminar se ordenó a los vigilantes del fuego que recogiesen las cenizas y triturasen los huesos restantes para meterlos en bolsas de plástico y arrojarlas al río San Juan.

El 4 de octubre se dio a conocer que la Procuraduría General de la República (PGR) atraería el caso de los normalistas desaparecidos, tras lo cual personal de dicha entidad se trasladó a Guerrero para iniciar las investigaciones. Después de este anuncio se decidió también que la seguridad en el municipio de Iguala corriera a cargo de la policía federal y el Ejército mexicano, quienes se encargaron de confiscar las armas de los elementos de la policía municipal. Por su parte, la Cámara de Diputados instaló una comisión especial con el propósito de dar seguimiento a las investigaciones del caso. Los hechos del 27 de septiembre generaron diversas expresiones de repudio nacional hacia el presidente Enrique Peña Nieto, manifestaciones en diferentes universidades de la república evidenciando la incapacidad del presidente para dirigir la nación y, sobre todo, dio la impresión de desconocer por completo los hechos sucedidos en Iguala, en el estado de Guerrero.

En el *ranking* de las personas más poderosas del mundo del año 2014 de la revista *Forbes*, el presidente Enrique Peña Nieto descendió de la posición número 37, que ocupaba en el año 2013, a la 60; el descenso se justificaba por la desaparición de los 43 estudiantes normalistas y el descubrimiento de fosas comunes. Durante las primeras investigaciones, el gobierno federal dio a conocer el vínculo del gobierno y la policía municipal con el grupo criminal Guerreros Unidos, una organización de narcotraficantes surgidos luego de la desarticulación del cártel de los Beltrán Leyva y que llevaba cuatro años operando en los estados de Morelos y Guerrero. Según algunas versiones, los normalistas habrían sido secuestrados por po-

licías municipales y trasladados en camionetas hasta un punto en donde fueron entregados a dicho cártel. El 14 de octubre, autoridades informaron sobre la muerte de Benjamín Mondragón, líder de Guerreros Unidos, en el municipio de Jiutepec en el estado de Morelos. Según la versión oficial, Mondragón se disparó en la cabeza al sentirse acorralado por las fuerzas federales. El 7 de noviembre se hicieron públicas las declaraciones de algunos miembros detenidos del cártel, quienes confirmaron haber perpetrado el crimen en conjunto con las fuerzas municipales.

Los hechos fueron condenados por diversas instituciones y organizaciones sociales. La CNDH destacó que la ejecución extrajudicial y la desaparición forzada son las violaciones más graves de los derechos humanos que se pueden cometer en contra de las personas; la Organización de los Estados Americanos (OEA) declaró que los crímenes "enlutaban no sólo a los mexicanos, sino a todos los países de las Américas" y Human Rights Watch lo calificó como el ataque más violento contra estudiantes desde la ocurrida el 2 de octubre de 1968.

Luego de protestas masivas en México y en el mundo, el presidente Enrique Peña Nieto dijo sentirse solidarizado ante la indignación, calificó la matanza como una barbarie y prometió dar castigo a los culpables. En su primera declaración le pidió al gobernador de Guerrero, Ángel Aguirre Rivero, que asumiera la responsabilidad ante la ola de violencia en su estado. Sin embargo, la posición del gobierno federal tuvo mayor presencia tras el hallazgo de fosas clandestinas e indicios de que en los ataques habían participado miembros del crimen organizado. El presidente Enrique Peña Nieto declaró: "Tenemos que ir a profundidad y tope donde tope, llegar a los responsables, aquellos que por negligencia o por actuación permitieron o solaparon que esto hubiese ocurrido en Iguala".

Desde los hechos ocurridos el pasado 26 de septiembre, el presidente Enrique Peña Nieto no había realizado acción alguna en contra del gobernador de Guerrero ni del alcalde de Iguala, tampoco había tenido contacto con los familiares de las víctimas de Ayotzinapa; asimismo, había sido criticado por ciertas actitudes no relacionadas con el caso, como las fotografías tomadas junto con sus seguidoras en Monterrey. Sin embargo, el 29 de octubre accedió a una plática con los padres de familia de los 43 desaparecidos, así como

con sus abogados. Tras la junta, que duró más de seis horas, el presidente lanzó un comunicado a la prensa en el cual explicaba los acuerdos a los que se había llegado y dio a conocer la minuta firmada por él, con las medidas que se tomarían, entre las cuales estaban:

- Crear una comisión mixta de seguimiento de información integrada por la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación y los padres de las víctimas, estos últimos determinarían quiénes más serían parte de esta comisión para mantenerse informados del curso de las investigaciones.
- Comprometer la atención integral y el apoyo a las familias de las seis personas que perdieron la vida el pasado 26 de septiembre y de las personas que resultaron lesionadas.
- Apoyar a las escuelas normales rurales del país, establecer una mesa de trabajo que permita dignificar estos espacios de formación de docentes.

A pesar de que los padres ya tuvieron respuesta del gobierno federal, han expresado que "los acuerdos son insuficientes al concluir la reunión con el presidente Enrique Peña Nieto", por lo que seguirá la lucha por incrementar las acciones por parte del gobierno mexicano.

El 29 de octubre, el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, informó a través de un portavoz de la Casa Blanca que la situación en México era preocupante. Días antes, otro de sus portavoces, Jean Psaki, dijo sobre el caso Iguala: "los responsables tienen que ser presentados ante la justicia". En El Salvador, estudiantes de la Universidad de El Salvador realizaron marchas y quema de llantas como expresión de solidaridad por los estudiantes desaparecidos.

La PGR confirmó el día 7 de noviembre de 2014 que existen indicios de un homicidio masivo en un basurero de Cocula, Guerrero, el cual podría corresponder a los 43 estudiantes desaparecidos el pasado 26 de septiembre en el estado de Guerrero, según el testimonio de tres nuevos detenidos que confesaron haber cometido el crimen. El procurador Jesús Murillo Karam hizo el anuncio en una conferencia de prensa en cadena nacional. Indicó que las personas detenidas dijeron que los estudiantes fueron asesinados después de

que policías de los municipios de Iguala y Cocula los entregaran al grupo criminal Guerreros Unidos. Sus cadáveres fueron después quemados, se depositaron los restos en bolsas y fueron arrojados en un río cercano.

El 27 de enero de 2015, la PGR notificó del avance de las investigaciones de la desaparición, aclarando que era prácticamente un hecho que el grupo Guerreros Unidos, vinculado al entonces alcalde del PRD en Iguala, José Luis Abarca, había secuestrado, asesinado, incinerado y desaparecido en un río las cenizas de los 43 normalistas. De acuerdo con la versión oficial, el grupo rival antagónico de Guerreros Unidos, Los Rojos junto con el director de la normal, habían alentado o apoyado a los estudiantes para que realizaran la manifestación en contra del alcalde de Iguala. Esa noche, sin tener conocimiento de si eran estudiantes o miembros del grupo rival, Los Rojos, o una mezcla de ambos, el cártel Guerreros Unidos tomó la decisión de ejecutarlos como normalmente lo hacía con grupos rivales apoyado por las autoridades del PRD en Iguala, ante el agravio constante por los normalistas y sus frecuentes protestas, como aquella donde incendiaron una gasolinera en un bloqueo a la Autopista del Sol donde murió por quemaduras el empleado de la gasolinera.

Los padres de familia y acudientes de los estudiantes y víctimas de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa rechazaron la información brindada por las autoridades federales mexicanas sobre la muerte de sus hijos, porque carecía de un sustento científico y técnico; así, determinaron considerar que sus hijos estaban vivos hasta que no hubiese una certeza de su deceso. También en la conferencia de prensa criticaron al presidente Enrique Peña Nieto, que se disponía a realizar un viaje a la República Popular China y a Australia cuando el país se encontraba en una grave crisis política y de seguridad por las desapariciones. El ex candidato presidencial izquierdista del Partido de la Revolución Democrática, Andrés Manuel López Obrador, dijo: "El gobierno mexicano quiere dar carpetazo al crimen para que México regrese a la normalidad como si fuese un asunto menor".

Por su parte, el Partido Acción Nacional (PAN) exigió que el gobierno trabajara sin descanso hasta esclarecer el asunto ante los padres de los desaparecidos, así como con la sociedad mexicana. Hasta el momento el asunto no tiene una solución o respuesta satisfacto-

ria para ninguna de las partes, es decir, no para los padres de familia, tampoco para las autoridades, la opinión pública o la sociedad en general.

Perspectivas hacia el futuro

En el mes de octubre de 2013, México fue evaluado como corresponde cada cuatro años por el Examen Periódico Universal que se aplica a los países miembros de la ONU, es decir, a los 192 miembros alrededor del mundo en materia de derechos humanos. En la edición pasada de este examen, México tuvo 93 recomendaciones en la materia. Esto nos ayuda a entender que más allá del discurso estatal y las expresiones del positivismo legalista, ahora con sus nuevas facetas de "neoconstitucionalismo" o de "positivismo jurídico incluyente", puedan aportar al tema los avances legislativos y la reforma constitucional de amparo de la misma materia en 2011, pero también la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México a través de la jurisprudencia por contradicción de tesis, en la que podemos decir, con la debida cautela, que se abandonó la instauración del *principio pro homine* (*pro persona*), en donde se obligaría a todas las autoridades judiciales a aplicar la protección más amplia en favor del ciudadano. También nos ayuda a entender la mentalidad conservadora con respecto a cuestiones como: ¿cuál era la jerarquía entre los tratados internacionales y la Constitución federal? Ahora ya sabemos la respuesta: la Constitución (Trejo, 2013a), en la que se había modificado, como se mencionó, la clásica jerarquía piramidal kelseniana, sin embargo, no fue así del todo.

El espíritu de la reforma de derechos humanos, ya referida en este texto, fue olvidado, ya que los puristas del derecho, con su corta visión, no la pudieron superar y optaron por una salida legalista fiel a la tradición jurídica y conservadora del poder judicial mexicano. Prejuicios con respecto al pasado positivista en nuestro país impiden que México logre el anhelado cambio, el pasado pesa mucho más en esta nación que en cualquier otra y esa ancla es a su pasado conservador y legalista, en donde se siguen conservando estructuras del viejo régimen no democrático, lo cual no ayuda al avance de la democracia y su consolidación.

El gobierno mexicano recibió felicitaciones por las reformas que se comentan en este artículo; como resultado de lo anterior, algunas autoridades mexicanas recibieron la condena de 180 recomendaciones como "buena" (Trejo, 2013b), pero lo alarmante es el incremento exponencial de violaciones en la materia, agravadas en el caso de los sectores más vulnerables como las mujeres, los niños, comunidad de la diversidad sexual (LGBTTTI) y a los periodistas independientes.

Otro dato es la carta que el representante de Human Rights Watch, envió al presidente Peña Nieto, destacando el importante retroceso en la materia y la falta de rumbo por parte del Estado en el diseño de políticas públicas tendientes a respetar los derechos humanos:

> A pocos días que concluya el primer año de su sexenio, tengo el honor de dirigirme a S.E. para manifestar nuestra profunda preocupación debido a que no se han registrado resultados frente a las graves violaciones de derechos humanos ocurridas en México en los últimos años.
>
> Cuando S.E. asumió la presidencia, México estaba sumido en una crisis de derechos humanos, y existía una impunidad casi absoluta por abusos generalizados —incluidas torturas, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas— cometidos por miembros de las fuerzas de seguridad en el contexto de operaciones contra la delincuencia organizada.
>
> S.E. ha señalado reiteradamente que los derechos humanos son un tema prioritario para su gobierno. En el discurso que pronunció al asumir la presidencia, se comprometió a "hacer realidad los derechos humanos que reconoce [la] Constitución [de México]". El "Pacto por México" expresó el compromiso de convertir el respeto de los derechos humanos en una "política de Estado", y, el primer día de su mandato, emitió una directiva dirigida a las fuerzas armadas que "prohíbe el uso de la tortura, tratos crueles, inhumanos y/o degradantes en toda diligencia o actuación", según su administración […] (HRW, 2013).

El referido estudio refleja la endeble implementación y en algunos casos la simulación de actividades estatales en la materia. El reto que implica la generación de política pública en derechos humanos es inmenso debido a las diversas dimensiones en que los derechos son violados; la problemática del país refleja la descomposición

del tejido social, en donde no pueden ser garantizados los más mínimos estándares de vida para el total de los mexicanos, y esto ha generado el detrimento de la calidad de vida del país.

Uno de los avances más importantes en la proliferación y masificación de los ideales que implican los derechos humanos en México es la educación para los derechos humanos, a la que debemos entender como el proceso mediante el cual se dota a las personas de habilidades y herramientas para que trabajen en favor de los derechos humanos, contribuyendo a crear una cultura global que suponga una prevención y erradicación del menoscabo a la dignidad humana. Las estrategias para hacerlo implican dar a conocer en todos los niveles educativos del país una cátedra o asignatura que contemple lo siguiente:

- Dar a conocer instrumentos internacionales de derechos humanos: Declaración Universal, Convención de los Derechos de la Infancia y el contenido e instancias del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos.
- Fomentar la reflexión sobre violaciones de derechos humanos y la empatía con las víctimas con el fin de cultivar actitudes que emanan de la Declaración Universal, y regionales como el deseo de justicia, la solidaridad, la tolerancia, el respeto, el espíritu crítico y la dignidad humana.
- Promover el pase a la acción, que cada persona se convierta en defensora de sus propios derechos y de los derechos de los demás.

A las autoridades educativas mexicanas se les exhorta sumarse a los acuerdos internacionales suscritos en la difusión de la materia: la generación de cátedras especiales en la materia, libros y materiales de divulgación, talleres y debates públicos, cine y teatro, entre muchas actividades más al respecto.

La política pública en materia de derechos humanos en México

Otra importante consecuencia de la reforma mexicana en materia de derechos humanos es la implementación de políticas públicas en

diversos rubros. Las obligaciones de derechos humanos a las que se ha comprometido el Estado mexicano requieren la implementación de políticas públicas orientadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas. De lo anterior nacen las siguientes preguntas:

- ¿Cómo tienen que estar diseñadas?
- ¿Cuáles son los mecanismos para implementarlas?
- ¿Cómo puede evaluarse si una política pública tiene esta perspectiva? (Estrada, Cepeda y Montealegre, 2007).

Algunos lineamientos para su implementación los tenemos en el derecho internacional de los derechos humanos como la fuente principal que provee las definiciones de cada derecho y que proporciona los lineamientos para generar herramientas de gestión y administración pública con perspectiva de derechos humanos.

Por otro lado, en el plano estatal ya se cuenta con experiencias que nos permiten empezar a sistematizar el conocimiento sobre cómo se han adaptado las obligaciones internacionales en esta materia al ámbito local, como es el caso del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. De manera similar, el trabajo de algunas ONG y OSC nacionales e internacionales ha ayudado a marcar una ruta clara de implementación de los principios que han de guiar el diseño, ejecución y fiscalización de políticas públicas con especial acento en derechos humanos. Estas obligaciones se refuerzan con importantes estipulaciones en la Convención de Viena, el Pacto de San José y otras de gran relevancia.

Las obligaciones de usar hasta el máximo los recursos disponibles, de hacerlo de una manera progresiva se complementan y adquieren mayor sentido cuando se relacionan con otra obligación inmediata, que es la de alcanzar niveles mínimos de bienestar. Estos niveles establecen una base para la materialización de cada derecho.

A partir del cumplimiento de niveles mínimos de bienestar es posible incorporar la perspectiva de derechos en cada una de las etapas de los ciclos de la planeación presupuestaria y de las mismas políticas. Para ello, se tiene que empezar por incorporar las obligaciones, principios y elementos de los derechos humanos establecidos en el derecho internacional, en los planes nacionales de desarrollo, los pla-

nes sectoriales, programas específicos y sus reglas de operación, pasando por las herramientas de programación y gestión más cercanas a los implementadores, así como los marcos de política pública (Rossi y Zavala, 2011) o las matrices de marco lógico.

Por su parte, la inclusión de la perspectiva de derechos humanos en los egresos requiere la instauración de cada uno de los principios mencionados anteriormente en las distintas fases de este ciclo: desde la recaudación y la conformación de la política de ingresos hasta la formulación, discusión-aprobación, ejecución y evaluación-fiscalización de los recursos públicos. La alineación del ciclo presupuestario con la perspectiva de los derechos humanos hace que la administración y gestión de los recursos estatales tenga utilidad para solventar las inequidades sociales.

En cuanto a las políticas públicas, es necesario diseñar las herramientas de gestión pública, planes nacionales de desarrollo, planes sectoriales, reglas de operación de programas, matrices de marco lógico o marcos de política pública —a partir de las obligaciones, componentes, principios y elementos esenciales de los derechos humanos. La focalización por sectores puede ser una importante estrategia para poder dar pasos importantes en estas obligaciones del Estado mexicano. En el manejo del presupuesto público, el principio de la utilización del máximo de recursos disponibles —económicos, técnicos, legislativos y de otra índole— implica garantizar que se estén ingresando todos los recursos fiscales posibles de manera progresiva; esta perspectiva ha sido exitosa en otros países de América Latina al generar presupuestos participativos en diversos sectores de población que lo necesitan.

A manera de conclusión

a) Las reformas en materia de derechos humanos y del juicio de amparo vinieron a superar un paradigma vencido por la misma realidad: el positivismo jurídico, las graves implicaciones que esto ha tenido son la puesta en marcha de una actualización improvisada de una nueva forma de concebir el derecho y la proliferación de políticas públicas con el objetivo de materializar el respeto y establecer límites al poder público en México.

b) Las implicaciones en materia del juicio de amparo (derechos humanos) cambian de manera radical la naturaleza propia del juicio al ampliar las hipótesis y los sujetos que pueden ejercitar dicha acción. Para el derecho procesal constitucional implica un importante cambio, ya que la base del antiguo juicio de amparo fue la base para algunas figuras procesales de control de constitucionalidad.

c) La llegada de los derechos humanos como eje de la actividad estatal, está inmersa en una importante trasformación de la concepción del poder estatal mexicano, de base patrimonialista desde la época colonial. Si el gobernante está consciente de sus límites y obligaciones con la ciudadanía, da una nueva pauta de gobernanza para el Estado mexicano.

d) El papel del poder judicial es trascendental como consecuencia de la responsabilidad de ejercer la tutela de los derechos humanos; la doble dimensión que implica el ejercicio y la defensa de estos derechos viene a consumar una revolución en todos los operadores jurídicos del país, lo cual es de suma importancia puesto que sus decisiones permean en todo el aparato y estructura del Estado y, por ende, en el régimen democrático.

e) La grave crisis en materia de derechos humanos a causa de la desaparición de personas, la muerte de periodistas y desplazados por el narcotráfico son los verdaderos retos del Estado mexicano en la materia, ya que organismos internacionales como la ONU han hecho importantes condenas para tratar de frenar la violación masiva de derechos humanos.

f) Los altos niveles de marginación económica y social son importantes variables en materia de derechos humanos, ya que, al no poder garantizar los mínimos de la vida humana, resulta difícil dar el siguiente paso en materia de derechos políticos, sociales y culturales.

g) El papel de la educación en derechos humanos es de gran relevancia según los expertos en la materia, debido a que sólo mediante este proceso de discusión, proliferación y divulgación se puede hacer conciencia en la sociedad de los valores y principios que implican los derechos humanos en las sociedades democráticas; una revolución cultural en este sentido será el verdadero parteaguas de un cambio en la realidad mexicana.

Bibliografía

Alexy, Robert (1985), *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

Bobbio, Norberto (1991), *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema.

Böckenförde, Ernst Wolfgang (1991), *State, Society, and Liberty: Studies in Political Theory and Constitutional Law*, Nueva York, Berg Publications.

Bogdandy, Armin von (2008), "On the Relationship between International and Domestic Constitutional Law", en *International Journal of Constitutional Law*, vol. 6, núms. 3-4, pp. 397-413.

Estrada, Alexei Julio; Manuel J. Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett (2007), *Teoría constitucional y políticas públicas. Bases críticas para su discusión*, Bogotá, Universidad del Externado de Colombia.

Hesse, Konrad (1999), *Grundzüge des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, Auflage Müller.

López Contreras, Felipe (2011), *Felipe Tena Ramírez El juez del siglo XX*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Revueltas, José (1999), *La palabra sagrada. Antología*, México, Era.

Rossi, Andrea y Eduardo Zavala (2011), *Politicas públicas y derechos humanos en México*, México, EGAP/ITESM.

Spaemann, Robert (1987), "Über den Begriff der Menschenwürde", en Ernst-Wolfgang Böckenförde y Robert Spaemann (Hg.), *Menschenrechte und Menschenwürde. Historische Voraussetzungen, säkulare Gestalt, christliches Verständnis*, Stuttgart, Klett-Cotta, pp. 295-313.

Tena Ramírez, Felipe (2013), *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa.

Woldenberg, José (2012), *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México.

Diccionarios especializados

Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano (2009), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Porrúa.

Páginas electrónicas

EXPANSIÓN EN ALIANZA CON CNN (2013), disponible en <http://www.cnnexpansion.com/economia/2013/02/12/amparo-diputados-pena>.

Proceso (2013), disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=356023>.

Trejo, Francisco (2013a), "Derechos humanos en México, realidad o ficción", disponible en <http://www.milenio.com/firmas/francisco_trejo/Derechos-humanos-Mexico-realidad-ficcion_18_184961570.html>.

Trejo, Francisco (2013b), "Regresión en materia de derechos humanos", disponible en <http://www.milenio.com/firmas/francisco_trejo/Regresion-materia-derechos-humanos_18_163963659.html>.

Human Rights Watch (HRW) (2013), "México: el decepcionante primer año del gobierno de Peña Nieto", disponible en <http://www.hrw.org/es/news/2013/11/26/mexico-el-decepcionante-primer-ano-del-gobierno-de-pena-nieto>.

Reflexiones sobre políticas públicas para garantizar el derecho a la información (fidedigna y útil) para un real y completo debate sobre la despenalización del *cannabis* y elementos de riesgos no discutidos sobre la misma como evidencia

Amir García Villalpando*

En este artículo se busca mostrar algunos elementos que se han omitido del debate sobre la despenalización de la mariguana, consideraciones que no se discuten y que en los supuestos debates funcionan casi como *spots* en los hechos, como evidencia de que el periodismo, los medios de comunicación y los supuestos foros se utilizan más bien como propaganda, como un *lobby* de creación y proliferación de un tipo de mercado de la mariguana al estilo mexicano de los últimos años: un mercado dependiente que, como en el caso del petróleo, se perfila para que los actores dominantes sean los productores de Estados Unidos.

Argumentar públicamente sobre algo tan delicado como la despenalización del *cannabis* servirá al menos como experiencia para aprender a debatir a través de los medios de comunicación; para ello se necesita diseñar políticas públicas que, conforme a las leyes de medios de información, coadyuven a la discusión sobre para la modificación de las leyes para la despenalización o no de esta planta.

Por ello, nos planteamos las preguntas siguientes: ¿cómo coadyuvan las políticas públicas para articular y reforzar los derechos humanos?, ¿cómo el derecho a la información puede materializarse a través de políticas públicas a fin de que existan debates reales, útiles, incluyentes y participativos para una adecuada toma de decisiones en cuanto a la despenalización del *cannabis*?, ¿qué consideraciones puede uno ver para sospechar que actualmente en el sistema de medios de comunicación, no se están llevando a cabo debates con las carac-

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad-Azcapotzalco. Correo electrónico: <villalpandoamir@yahoo.com.mx>.

terísticas arriba mencionadas?, ¿cuáles serían propuestas de interés público para incluirlas en la toma de decisiones de las políticas públicas sobre el debate real de la despenalización del *cannabis*?

Antecedentes históricos y contextuales

Hay que tener en cuenta el contexto histórico en el que se discute la despenalización del *cannabis*: en el cambio de modelo de un Estado al servicio del pueblo (al menos en lo económico y los derechos sociales) y sus ciudadanos contribuyentes, por uno en favor de los grandes propietarios, que predicó (y aún lo hace) que llegaríamos al bienestar definitivo con la desregulación y apostándole todo a las fuerzas del mercado, aunque dos o tres generaciones salieran aplastadas. Eso decían los apologistas del modelo económico que finalmente triunfó y cuyas consecuencias están a la vista.

Ha transcurrido ya una generación y media y no hemos visto que la calidad de vida de las mayorías mejore siquiera un poco; si estuviéramos a medio camino podríamos ver que las cosas medio han mejorado, conforme a la promesa de los neoliberales. Entonces, de acuerdo con las referidas bondades de los vendedores de dicho modelo, no tiene lógica que la situación no mejore ni un poquito y que la crisis de 2008, la más grande desde 1929, se siga reproduciendo con todo, además de que hoy se cuenta con organismos financieros internacionales que no existían en 1929 y que deberían estar promoviendo estrategias de contención de la crisis de un modelo económico que agoniza.

¿Cómo podríamos catalogar la conducta de los que no aprenden del pasado aplicando liberalismos económicos a ultranza? Más que reformas estructurales podríamos llamarlas "desestructurales", y más que economías emergentes bien podemos caracterizarlas como "sumergentes" en la era de la proliferación de los Estados fallidos. México tiene una economía que se hunde en la dependencia científico-tecnológica, pero hoy con la despenalización de la mariguana con fines lúdicos en Alaska, Colorado, Washington y California, con la tecnologización, inversión y madruguete (ya que estos estados de la Unión Americana se convierten en pioneros, con las ventajas de mercado que ello supone).

Así, dicha despenalización es otra más de las reformas con una lógica liberal o neoliberal; lo curioso es que en este "mover a México" la despenalización de la mariguana no estuvo ni en las promesas de campaña, ni en el Pacto por México. Se cambia todo un enfoque de consumo y seguridad. Llama la atención que se trata de abrir un mercado y no fue anunciado como una de las reformas estructurales, con todos los riesgos que ello genera, y más aún si no se debaten, sino que se anuncia como un gran beneficio a la nación, con verdades machaconas al estilo infomercial, que a fuerza de reiteración buscan más persuadir que informar clara y de forma científica.

Mercado de la mariguana y mercado laboral

Otro problema es que la lectura o valoración del creciente consumo de mariguana se la dejamos a los sacerdotes y los empresarios; los primeros dicen que es una cuestión de valores o alejamiento de Dios, y el papa Francisco conoce los problemas de los jóvenes porque, según esto, fue cadenero en los años cincuenta del siglo pasado, y los segundos también secundan el discurso teológico, o es que la gente es floja, improductiva, viciosa o golfa, y no porque se haya desmantelado el aparato productivo en las últimas décadas (García, 2016).

Ahora que pueden tener los beneficios de por lo menos de una rebanadita del gran pastel o creciente mercado de la mariguana, que se pretende abrir a Estados Unidos, aquí los empresarios ya no secundan a los sacerdotes en su prédica moral pues, de acuerdo con el doctor Raffaele di Giorgi en el primer curso internacional "La teoría del riesgo: una perspectiva en el neoliberalismo": "cuando se moralizan los problemas, es porque no se tiene idea de nada de ellos".

Todo lo contrario, hoy se hace una apología desde la mercadotecnia, y aun el cardenal primado de México insiste en las supuestas propiedades de la mariguana, aunque en realidad el punto no es ése sino su consumo con "fines lúdicos", precisamente para abrir un mercado, sobre todo a los productores estadounidenses. Pero no será ni con la moral, ni con la mercadotecnia disfrazada de periodismo, como podremos discutir los posibles riesgos de la despenalización y la apertura del mercado mexicano a la mariguana, riesgos de violencia, muerte y pérdida de competitividad de millones que sólo tie-

nen su fuerza de trabajo para sobrevivir; los jóvenes y no tan jóvenes trabajadores mexicanos que verán mermadas sus capacidades orgánicas, en una oferta por escasez laboral creciente a causa de la globalización, con competidores de latitudes que han crecido en competitividad y habilidades como China, India, el Sudeste Asiático, e incluso algunos países africanos como Etiopia, que empieza a desplegar habilidades productivas por las inversiones chinas en aquel continente.

El mercado laboral, como dijo Eduardo Galeano, vomita gente (Torres, 2007), por lo que a los productores de heroína eso no les importa y lanzan un producto cuyo nicho de mercado ronda los seis millones de consumidores, y es obvio que a mayor disponibilidad, mayor consumo; es una ley del mercado y para ello hay que ver la logística de distribución de los productos que han llevado a México a ser el principal consumidor per cápita de refrescos, un producto muy cotidiano, sumado a las papas fritas y el pan Bimbo, entre otros cuyo consumo está basado en la publicidad y la disponibilidad, como pretenden hacerlo con el *cannabis*.

Se busca abrir el mercado para aumentar la disponibilidad y, por lo tanto, el consumo. Lo mismo ocurre con el falso debate, que excluye a involucrados y especialistas más allá de un puñado de oficialistas bien posicionados. Algo no anda bien en los medios de comunicación cuando en un país de más 120 millones de personas sólo hay 30 "líderes de opinión" como máximo, y más cuando generan dicha opinión como si fueran "clonitos" en general, y más grave aún en el debate de la mariguana en particular. En cambio las organizaciones no gubernamentales (ONG), preocupadas e involucradas, son excluidas, así como los mecanismos auténticamente democráticos, entre ellos los de democracia directa, tales como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular; pero lo que vemos es que aquí no se trata de democracia, legitimidad o derechos humanos, sino de un negocio, uno más de carácter transnacional.

Actores, organizaciones y especialistas en el debate

¿Dónde está la intervención de psicólogos, psiquiatras y epidemiólogos en la configuración de la opinión pública sobre la violencia,

más allá de discursos de lugares comunes sobre "valores"? "Échenle ganas o sean buenos", o "pórtense bien", como diría el gobernador de Veracruz, Javier Duarte, con dedicatoria al gremio periodístico.

Durante muchos años, hasta fines de los años ochenta (curiosamente antes de la caída del famoso Muro de Berlín), cuando el mundo del trabajo, el derecho al y del trabajo y la mano de obra importaban más, en diversos niveles educativos desde la primaria hasta la universidad, se decía hasta el cansancio: "el hombre es un ente biopsicosocial". Parecía una cantaleta, pero hoy ni eso se enseña y, por lo tanto, no entendemos como sociedad el porqué de nuestra complejidad humana, debido a que se reducen a decir "chiquillos y chiquillas" y se somete a la Santa Inquisición de la corrección política; con esto se cree que lo más valioso o visible de los movimientos políticos es llamarlos a que todo lo que lleva "o" cambiarlo por "a" y ¡todo está resuelto!

Un factor cultural que fomenta el uso de las drogas en general y del *cannabis* en particular son las relaciones sociales basadas en la competitividad, ya que sólo se explica "el éxito" con una buena actitud y con el simplismo de "sólo con que lo quieras", y sin que ese querer no tenga asideros ni historia; según esta versión todo se reduce a que sólo sea una cuestión de actitud, en éter sin pasado ni futuro, sin implicaciones sociales.

Además, este tipo de cultura individualista conlleva el riesgo de miopía, es decir, de que se minimicen los efectos sociales de la despenalización de la mariguana, riesgos a la salud individual y público-social en las esferas biopsicosociales, y más si por decreto mediático se repite que no existen dichos riesgos. Es decir, la pseudocultura propagandístico-individualista es un metarriesgo que genera un debate "chueco", que a su vez genera otros peligros como no calcular la dimensión de los riesgos que se pueden generar al discutirse la reforma de manera "chabacana" o propagandística. Es decir, es una red de riesgos concatenados.

Actores y promotores del mercado

Otros argumentos que se yerguen como aplanadoras mediáticas y que demuestran que la televisión, la radio y los medios llamados tra-

dicionales siguen configurando la ideología dominante, que pasó de una satanización moral a una frivolización industrial. Así el ministro de la Corte, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, de la Escuela Libre de Derecho, con sus dulces y cándidos argumentos liberales, su proyecto de resolución para esta organización llamada Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante (SMART), todo demuestra menos que sean inteligentes, como sus siglas.

El derecho al "libre desarrollo de la personalidad" como argumento central de la despenalización del *cannabis*, es a todas luces insuficiente y ambiguo. ¿Desarrollo significa hacer lo que se nos venga en gana o crecimiento armónico del individuo con su entorno? Alguien deberá discutir esta delicada cuestión en una serie de foros serios e incluyentes, donde no esté todo dispuesto para lograr el efecto de que la idea abstracta de libertad es absoluta, con la pretensión de sólo abrir un lucrativo mercado, idea de libertad como un factor de distracción que potencialmente vulnere las actividades productivas en un mercado laboral deprimido y según algunas teorías económicas, un mercado de trabajo inexistente, es decir, si no hay trabajo para todos pues hay que desmantelar la demanda del mismo a través de la despenalización de la mariguana, pero se olvida que los derechos laborales son también derechos constitucionales y humanos.

La despenalización del *cannabis* y su debate, el derecho al trabajo y a la información, se estrellarían o por lo menos se tensarían contra el ambiguo derecho a la libre determinación de la personalidad, que es al único que contempla la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Una vez que la SCJN llegó a la resolución de declarar inconstitucionales los artículos de la Ley General de Salud, encargados de la producción, trasiego, traslado y consumo, ¿aplicarían racionalmente para todas las demás drogas prohibidas con el criterio liberal y ambiguo del libre "desarrollo" de la personalidad? Por el momento es la agenda política de la mariguana la que se quiere impulsar, porque es el mercado que al momento se pretende abrir.

Jorge Castañeda Gutman dice que habría que despenalizar también la heroína, ya que sólo son unos cientos de miles los consumidores, pero no aclara cuántos cientos de miles, ¿o acaso esos cientos de miles de seres humanos no son valiosos? ¿Qué podemos esperar de aquel personaje del escándalo y mentiras del "comes y te vas", alguien que dice y escribe que México es un país de clases medias? De esa

calidad es uno de los grandes impulsores de la despenalización de la mariguana.

Una cuestión de mercado que no toma en cuenta las diferencias

En Estados Unidos son seis millones de consumidores de heroína, la montaña de Guerrero y Afganistán se disputan ser el productor número uno del mundo en amapola, planta precursora de la heroína; que llevó a la muerte o la desaparición forzada a los 43 de Ayotzinapa y por un mercado que no es el mexicano. En el caso de México, son seis millones de consumidores de mariguana y el riesgo es el aumento del consumo por tener mayor disponibilidad de ella al despenalizarla, por lo que es necesario que se debata realmente lo que la disponibilidad puede hacerle a una sociedad tan desigual y violenta como la mexicana al querer compararla con las legalizaciones de Holanda y Uruguay.

En la distracción de recursos, educación y salud *versus* la mariguana, ¿quién lleva las de ganar?

Dentro de ese pseudodebate mediático se dice: "al quitarle el negocio a los narcos" se liberarían recursos de la guerra o combate al narcotráfico, para programas educativos de prevención y desintoxicación-rehabilitación. Dice el debate publicitario, solución en educación, pues ¿que no la educación está quebrada en el país, de acuerdo con los *rankings* mundiales y los medios de comunicación masiva de México? Convendría restaurar la educación antes de aprobar la despenalización de la mariguana y no antes.

El sistema de salud va rumbo al desmantelamiento (en éste no se habla de la calidad de la salud, como en el caso de la educación). En salud, se gasta en México la mitad del promedio de lo que se gasta en América Latina, y sólo una fracción del porcentaje del gasto del promedio del de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. El seguro popular, no podría atender a hordas de adictos, ya que para las adicciones se requieren equipos multidisciplinarios de especialistas de la salud.

Muchos servicios de salud ya están subrogados, léase privatizados o en vías de privatización, en los hechos. Un proyecto es fusionar el

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el servicio médico de Pemex y el seguro popular, más todos los hospitales que se construyeron en el sexenio de Felipe Calderón y que aun equipados continúan cerrados sin médicos ni enfermeras, sin servicios, pudriéndose, tal y como le pasó al programa Enciclomedia, pues no les interesa impulsar servicios para la población sino puros negocios privados. Por lo que el sector salud y sus subsistemas no tienen la capacidad de atender a adictos pues tiene retos monumentales, como la poca asignación de recursos y enfermedades crónico-degenerativas, como la diabetes y el cáncer.

Contra la violencia política: comparemos lo comparable, argumentemos en los hechos complejos

Esta exclusión de un debate real y amplio, ¿es o no violencia política? El que los servicios de salud no alcancen ni para las parturientas que tienen a sus hijos en la calle afuera de los hospitales por falta de cobertura, ¿dejará que se distraigan recursos como consecuencia de la potencial despenalización de la mariguana, para rehabilitación y desintoxicación, en lugar de los otros sujetos, como las embarazadas que se quedan afuera? ¿Es adecuado que algo evitable distraiga los escasos recursos de los contribuyentes? ¿Deberemos pagar la mayoría de los contribuyentes el evitable, frívolo y potencialmente riesgoso placer de los "lúdicos"? ¿Generará riesgos asociados el no establecer prioridades médicas en un sistema de salud destazado intencionalmente para su privatización?

Se dice que es cuestión de derechos humanos; ¿en la práctica se habla del derecho humano a la *mota*? Se habla del consumidor responsable, ¿acaso el pueblo mexicano, desinformado y pobre, se ha caracterizado históricamente por ser responsable? Uruguay y Holanda son países de alrededor de 20 millones de habitantes, en conjunto, con concentraciones de ingreso menos polarizantes y mucho menos diversos, es decir, más homogéneo; ¿cómo pensar que en México podemos compararnos con éstos países? Es decir, los riesgos son diferentes en sociedades diferentes, y no se toma en cuenta el gran deterioro social en México, del que Raúl Vera hace las acusaciones y describe el legado del periodo espantoso que vive el país, el más des-

truido del planeta (Muñoz, 2015). Si de veras creen que somos muy responsables, ¿por qué no poner jurados en el nuevo sistema penal, como en Estados Unidos, si realmente queremos ser como ellos y somos tan responsables como ellos?

Otro argumento falaz sobre el proyecto de despenalización de la mariguana es que hacen más daño el tabaco y el alcohol, sin embargo, estas dos sustancias ya están despenalizadas, y en el caso del alcohol esto ya se discutió hace 80 años; por lo que se refiere al tabaco, la publicidad ya se retiró de los medios masivos de comunicación. Esta comparación es como cuando los niños se remiten al hermanito al enfrentar alguna responsabilidad (y eso que se apela a los individuos supuestamente responsables).

En el caso de comparar la cafeína, la nicotina y el tetrahidrocannabinol (THC, la sustancia activa de la mariguana), podemos decir que la cafeína es prácticamente inocua, y aunque Nestlé haga campañas diciendo que el café tiene antioxidantes, esto ocurre cuando el fruto se toma antes del tostado, ya que el calentamiento del fruto genera radicales libres y da por resultado un compuesto irritante y protocancerígeno, es decir, los antioxidantes se desnaturalizan con el tostado. En el caso de la nicotina, aducen que es altamente adictiva; además no es la nicotina la que daña, sino la reacción de los químicos con los que se refina el tabaco lo que la convierten en una sustancia casi tan tóxica como petróleo. Estos dos ejemplos son una muestra de que la temática no se discute, no informa y mucho menos se debate en medios.

En el supuesto del tetrahidrocannabinol, éste tarda más de seis meses en eliminarse del cerebro, ya que se adhiere a los tejidos grasos; además, el vehículo de combustión, el cigarro, generaría el mismo efecto que el del tabaco al reaccionar ante dicha combustión. Por ejemplo, en ambos casos se oxidaría el colesterol de las arterias y se formarían placas que podrían originar un infarto. Los anteriores son ejemplos de la complejidad del tema, por lo que debe haber políticas públicas para un debate real en los medios de información, como una siguiente fase en el desarrollo del derecho a la información en los espacios políticos y con especialistas de la salud.

Sin embargo, tenemos las "chabacaneses" de dichos argumentos mediáticos o la idea de que es medicinal, pero éste no es el punto, porque no toman medicamentos por motivos "recreativos". Allí está el

caso de la Coca Cola o la Pepsi, que eran para la dispepsia y hoy se beben con fines lúdicos (en los llamados antros), por placer, para trabajar, etc. El resultado es que han aumentado la obesidad, la diabetes y otros problemas de salud que se han convertido en un problema público, con presiones en la economía, además de efectos negativos en las finanzas familiares y gubernamentales.

Para combatir las consecuencias de beber refrescos, en las escuelas públicas se ha implementado la política pública de instalar bebederos. Algo similar puede preverse con la mariguana. Si se tratara de casos extremos, como el los de la niña epiléptica que presentan en los medios para aplicarnos un lacrimógeno discurso, entonces, al igual que con la morfina, ¡que se utilice medicinalmente cuando se requiera!, como en el caso del Nubain y otros compuestos derivados de ella.

Éste no es el punto, ya que inclusive en la industria cervecera se usan canabinoides en la elaboración de cerveza, entonces, que se usen para efectos medicinales, aunque por el tamaño del mercado que se quiere abrir, la política pública que se perfila busca introducirla en el mercado de manera generalizada y excesiva, ¿disponible como una aspirina? Mota para dolor de cabeza o del alma e inadaptación social en su carácter "lúdico", aunque en este caso el remedio podría resultar más caro que la enfermedad. Esto último aún no se debate y en el ambiente universitario a lo más que se llega es a decir que es una planta buena y amiga. ¿Se desahogan confesiones de quien la defiende? Ahora resulta que los miembros de la SMART no la consumen sino que están haciendo una especie de experimento social; juegan con la maquinaria jurisdiccional y obtienen protagonismo por consigna, arrogancia o simple ingenuidad al pensar en que se va a invertir más en salud. Aunque el gobierno prometa junto con la SMART, es como pensar que bajará la luz o la gasolina para la mayoría de los mexicanos.

Entre la paz y la violencia

Se hace alusión a lo buena onda y lo pacíficos que son los "mariguanos", pero recordemos dos cosas: *1*) tan interviene el tetrahidrocanabinol en el cerebro, que interfiere en el proceso fisiológico de los sueños, y si esto es intervención química pues no ha de ser muy sa-

ludable que digamos. *2*) Recordemos que históricamente la industria de las drogas se inició, en el caso de la mariguana, para que los soldados pudiesen atacar poblaciones civiles. En la Primera Guerra Mundial que ya cumplió su centenario, 20% de las víctimas fueron civiles y 80% militares; en la Segunda Guerra Mundial se invirtió la cifra, 20% fue de militares, 80% de civiles y pues la mariguana sirvió para mandar a los militares a matar civiles, por eso desde entonces las guerras se han vuelto más brutales que antaño, tal y como lo fueron en el siglo XX, además del uso de la tecnología. Es decir, mariguana y alta tecnología son dos variables que pueden explicar el aumento de la violencia de la guerra a grupos civiles inermes, por lo que hay que hacer estudios serios sobre mariguana y violencia.

También en Vietnam, para poder atacar a los civiles, y en el famoso México 68, que no se olvida, hay testimonios del consumo de mariguana por los soldados para atacar a su propia población. Y ni qué decir de la Revolución mexicana, donde se utilizó para aguantar los rigores, pues de allí salió la popular canción de *La cucaracha*.

Privatizaron el petróleo, trabajamos más y ganamos menos que todos los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Desaparecen a los hijos de las familias, que tanto dicen amar los miembros de la ultraderecha, y somos más felices según encuestas; ¿estamos locos o qué? Tal vez quieren hacer realidad esto incrementando el uso de la mariguana, para que terminemos creyéndolo.

La industria mexicana con la que exportábamos a Estados Unidos de los años 40 a los 60 para las guerras ya mencionadas, se volvió en nuestra contra, pero al igual que en ramas industriales como la ferroviaria, la alimenticia, eléctrica, petrolera y muchas otras perderán relevancia, y como en ésas seremos sólo consumidores, nos quedaremos con los costos sociales y de violencia, los llamados daños colaterales. Esto tampoco se discute públicamente, por lo que es necesario implementar políticas públicas de derecho a la información.

PONDEREMOS LA DIGNIDAD HUMANA

Se habla de envejecer con dignidad o con gracia; muchas veces los medios de comunicación y la *vox populi* se refieren a no resistirse a

envejecer, no abusar de las cirugías plásticas. Se habla de morir con dignidad y esto se refiere a no alargar la vida innecesariamente, y algunos que no quieren operarse les gustaría estar completos y en su casa, es decir, tratan de aplicar la de "vive deprisa, muere joven y sé un lindo cadáver". La despenalización de la mariguana, ¿ayudará a vivir con dignidad?, ¿por lo lúdico, es un lindo jueguito recreativo?

Se publicita un supuesto prestigio militar, cuyos soldados son conocidos como "sardos mariguanos"; se dice que es la gran fuerza de México, lo cierto es que es anticonstitucional el ejército en las calles; los retenes también son inconstitucionales. ¡Primero que cumplan con la Constitución y luego que legalicen toda la mariguana que quieran!

Muchos políticos, cabilderos y medios masivos de comunicación, dan la impresión de que ¡lo único que les interesa es la mariguana! Es decir, privatizan el petróleo, flexibilizan y debilitan las relaciones laborales, mientras que las pensiones están por caer, las de Pemex y las de la Universidad Autónoma Metropolitana pasarán al apartado B del Artículo 123 Constitucional, ¡y ya de por sí no hacemos nada! ¿De veras la mariguana no tendrá efectos en la salud social y no impactará en los sistemas de salud pública? ¿De veras creemos eso? En este mundo competitivo, ¿podrán acceder los mariguaneros en igualdad de condiciones al reducido mercado laboral? Ya de por sí los analistas y los empresarios culpan a los trabajadores de los problemas de productividad que tiene el país, no invierten en tecnología productiva o en bienes de capital, pues es más lucrativa para ellos en ganancias inmediatas… que con el nuevo mercado serán para los extranjeros.

Ponderación de derechos y vida cotidiana

Aun en la "comunidad civilizada de la universidad", en el transporte colectivo, en las calles, domina la intolerancia para el que trabaja ejerciendo su libertad de acuerdo con el Artículo 5º Constitucional. ¿Será lógico que se tolere más a los lúdicos por ejercer el derecho humano a la mota que el derecho humano al trabajo? Todo esto va cerrando las opciones en una cultura de la muerte, la cual, aunque es inevitable, hay de maneras a maneras de morir, digna o indignante

y con deterioro innecesario de la salud, así sea el *cannabis* la causa directa o indirecta de dicho deterioro.

¿Nosotros cómo reaccionaremos, como comunidad universitaria del país? ¿En forma responsable ante la despenalización de la mariguana? ¿Por cuál camino optaremos? ¿Por el debate facilón y mediático del conformismo social? (Roitman, 2003). ¿Caeremos en la amnesia o abrumados de abuso en abuso? Ya sea este abuso del gobierno o de los empresarios y su agenda facilona en la que nada más pagan campañas, ponen y sobornan autoridades según sea el caso y luego dejan enfrentándose al gobierno y sus aparatos represivos con el pueblo y los empresarios en las sombras, gozando del prestigio de "empleadores" (sean mineras, o inversionistas de la futura industria del mercado nacional de la mariguana o de cualquier otra industria) y lucrando con la lealtad de nuestros consumos privados, con impacto público, padeciendo los consumidores, más que ciudadanos, el riesgo de la despenalización a modo de la apertura de mercado a los productores estadounidenses de mariguana, ya que la desigualdad en México, con más de 53 millones de pobres, no tiene las condiciones ni de los estados despenalizados de la Unión Americana, ni de Uruguay ni de Holanda.

Desigualdad de hechos, desigualdad de derechos

Ahora que en México la desigualdad ha sentado sus reales, y al parecer ha llegado para quedarse un largo tiempo, tendremos que padecer los riesgos que se generan; además de los problemas históricos que padecemos, queremos abrir un mercado cuyas ganancias no serán mayormente sociales, como sí lo serán los riesgos. Se pretende garantizar el derecho humano a la mota, pero no se cumple con los derechos básicos al empleo ni con el derecho humano a la seguridad pública (Díaz, 2015).

Se vuelve a violar la Constitución al tener patrullando al Ejército y la Marina, y en esto no se escucha a organizaciones que exigen retirarlos de las calles, cosa que no ha sucedido y no hay para cuando suceda. Pero sí se escucha a cuatro ciudadanos para abrir de manera expedita un debate sordo cuyas conclusiones ya están determinadas: quieren abrir a como dé lugar el mercado de la mariguana sin tomar

en cuenta a la mayoría de los mexicanos que padeceremos cualquier riesgo, ya que los tomadores de decisiones son los de la Corte (la cual ni siquiera tomó la decisión de otorgar el derecho a la SMART en el pleno, minimizando un tema de gran relevancia nacional que puede convertirse en uno más de los grandes problemas nacionales).

La SCJN, sus miembros, no se enfrentarán al riesgo de aumento directo o indirecto de la violencia ni a los impactos en el sector salud, por tener escoltas especiales y hospitales particulares de alto nivel.

Desigualdades, mercado de trabajo y experiencias

No nos sorprendamos de los efectos perniciosos y los riesgos de los liberalismos a ultranza, aun cuando la mercancía en este caso sea la mariguana. Además de la historia, obras literarias como la francesa, *Los miserables*, y la inglesa *Oliver Twist*, describen lo que genera el modelo económico imperante del siglo XIX y hegemónico hoy en el siglo XXI, ya que no entendemos o hacemos como que no entendemos. La medalla Belisario Domínguez del Senado la mancharon en 2015 transformándola en un premio a la desigualdad (Cárdenas, 2015), como una apología de lo que el mercado significa, sin importar los riesgos sociales.

Estudiemos los efectos del consumo de opio en China y sus consecuencias en las guerras del opio en el siglo XIX; experimentemos en cabeza ajena y no descubramos el hilo negro; disminuyamos riesgos de manera clara, objetiva e incluyente, hagámoslo con tiempo y no con la urgencia de abrir un mercado de manera urgente y excluyente. Comparemos ese negro periodo y el de la revolución cultural de hace medio siglo, que dio pie al despegue posterior de China.

Estamos generando riesgos por el llamado libre mercado, disfrazado de libre desarrollo de la personalidad, por tratarse de una droga con efectos en la conducta, en una sociedad compleja, fragmentada, competitiva, urbana, llena de máquinas y densamente poblada que incrementará los riesgos a la salud y la mortalidad.

Es un gran riesgo pretender copiar el modelo de despenalización de las drogas de 1940, en una sociedad que generaba empleos y se perfilaba al crecimiento y desarrollo social e institucional más grande de la historia de México. Se vapulea el modelo petrolero de Cárdenas, pero se retoma el de las drogas de este presidente, aunque fuera de

contexto. Debatamos los riesgos de hacer esto con elementos democráticos y no autoritarios, sean éstos gubernamentales, mediáticos o de mercado, y desde luego sin simulación a través de políticas públicas para el debate a fin de que se discuta este tema y se deje un legado, garantía y ponderación para un auténtico respeto de los derechos humanos en México.

Este pretendido nuevo mercado desde luego no es libre, y tampoco es libre el flujo de información y debate, es una gran contradicción en la llamada era de la información. A mayor disponibilidad mayor consumo (desgraciadamente en este caso no es de información), tan obvio como puede observarse en el pan Bimbo o en los refrescos: gran distribución, más consumo; podemos decir que esto es ley económica.

Conclusiones

La dignidad humana es el presupuesto fundamental de los derechos humanos. Esta dignidad se vive y materializa en diversos ámbitos, no sólo en una supuesta libertad en abstracto. Como pudimos ver en el presente trabajo, dichos derechos humanos, tienen diversas manifestaciones de acuerdo con los principios de progresividad, indivisibilidad e interdependencia. El grueso de este trabajo se refirió a los derechos económicos y sociales, aunque con la apertura se afectan incluso los derechos culturales y ambientales (DESCA); todos los anteriores son derechos humanos.

Es por ello que se tienen que ponderar los costos y beneficios más allá del mercado conforme a los costos sociales y del desarrollo sostenible y sus objetivos, que ahora son globales, más allá de la encíclica *Laudato Si* (Bergolio, 2015), que se apoya en el informe sobre los límites del crecimiento del Club de Roma, elaborado desde 1968 y presentado en 1972 a escala mundial. Sin embargo también se tensan los DESCA con los derechos humanos civiles (o de primera generación), tal y como lo propone el filósofo y estudioso de los derechos fundamentales del derecho Christian Courtis, pero no sólo con el "libre desarrollo de la personalidad", sino también dentro de las libertades civiles y políticas con el derecho a la información (en este caso para debatir), que es un derecho conexo a la libertad de expre-

sión, que es el origen, la libertad fundante de los demás derechos humanos. Por eso la CIDH fue el primer tribunal internacional en reconocer que el derecho a la información, que es parte del derecho a la libertad de expresión en el caso Claude Reyes, como criterio jurisprudencial (Álvarez, 2007).

Hay grandes riesgos de caer en el individualismo jurídico, ya que se pretende en nombre de la libertad o en el caso del amparo resuelto por los ministros de la SCJN, legislar para los lúdicos, sin ponderar o tomar en cuenta los riesgos para los demás, y el dichoso debate es también según para los lúdicos, pero en realidad es para las ganancias económicas de Estados Unidos, principalmente, sin tomar en cuenta las necesidades y la seguridad del pueblo. Son leyes a la carta que no toman en cuenta más que las necesidades de una minoría de productores. ¿Qué legado generacional se pretende dejar a las futuras generaciones sin debatir de manera compleja, completa, incluyente y real, sin que haya intención de generar una política pública al respecto?

Para entablar un debate real es necesario contar con la opinión de epidemiólogos, psiquiatras, sociólogos, etc., a fin de comunicar de manera relevante, con conocimientos de la comunidad científica, argumentemos con calidad y visión en el presente inmediato y el futuro. Vivimos tiempos tontos, según lo plantea el filósofo del derecho Joseph Aguiló Regla, ya que tal parece que lo más importante no es pensar, reflexionar, sino expresar cómo nos sentimos. Esto se extiende a cómo debatimos —y los medios de comunicación se basan en ello— y no en cómo pensamos, y siendo dichos medios algo público, en su interés y por su naturaleza ya sea de concesionarios o de permisionarios.

La generación de políticas públicas sobre el derecho a la información y el debate como medio también, nos deben ayudar a pensar, y si las leyes no son lo suficientemente potentes para ello, tenemos que diseñar políticas públicas que coadyuven a la materialización de debates, así como el contenido de las normas jurídicas al respecto, de carácter real, que superen el mundo de las creencias o *soft believe* con las que se simulan debates al respecto.

Aun con debates más articulados como el de la obesidad, el *bullying* y acciones como sacar de los medios masivos de comunicación el alcohol y el tabaco, así como no permitir que se fume en lugares pú-

blicos, el programa del alcoholímetro, han logrado disminuir los problemas asociados a estas drogas. En el caso de la mariguana el debate es insuficiente para cambiar de estatus; en sentido contrario a los anteriores, en vez de dosificar y tratar de disminuir su consumo, se pretende su apertura y distribución, con lo que forzosamente aumentará el consumo. La creación de políticas públicas que nos den mayor participación para el debate de éste y otros problemas similares en el futuro nos puede servir como un protocolo de actuación, en este caso para propiciar un *debate real*; insisto en este concepto porque el que hoy se realiza no lo es.

Bibliografía

Álvarez, Emilio (2007), *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Berna, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Bergolio, Jorge (2015), *Carta encíclica Laudato Si, sobre el cuidado de la casa común*, Bilbao, Mensajero.

Courtis, Christian (2007), *Derechos sociales, ambientales y relaciones entre particulares*, Bilbao, Universidad de Deusto.

De la Fuente, Juan Rámon *et al.* (2015), *Marihuana y salud*, México, Fondo de Cultura Económica/Academia Nacional de Medicina-UNAM.

Díaz Piña, Antonio (2015), *El derecho humano a la seguridad pública en el estado de derecho*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

García, Amir (2016), "Sistemas productivos y fomento industrial en las últimas décadas", en mensuario Unión de Periodistas, mayo.

Roitman Rosenmann, Marcos (2003), *El pensamiento sistémico. Los orígenes del social-conformismo*, México, Siglo XXI/CEIICH-UNAM.

Stiglitz, Joseph E. (2002), *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus.

Torres Maldonado, Eduardo José (2007), *Reforma laboral y globalización en México*, México, Porrúa.

Hemerografía

Muñoz, Alma E. (2015), "Urge refundar el país: Raúl Vera y Dussel", en *La Jornada*, 19 de julio.
Cárdenas, Cuauhtémoc (2015), "La Medalla de Honor Belisario Domínguez 2015: un premio a la desigualad", en *La Jornada*, 12 de noviembre.
Miguel, Pedro (2015), "Pórtense bien", en *La jornada*, 4 de agosto.

Sobre los autores

María del Pilar Berrios Navarro
Doctora en Sociología Política por la UAM-Azcapotzalco. Miembro del SNI, nivel 1. Se ha especializado en los temas de política social, participación ciudadana y derechos humanos. Recientemente coordinó el libro *Políticas sociales en entidades subnacionales en México* (2015). Ha publicado diversos artículos e impartido conferencias en las principales universidades de la Ciudad de México. Encabeza, junto con otros colegas, el Programa Interdisciplinario Territorio, Políticas Públicas y Derechos Humanos en la Universidad Autónoma Metropolitana. Correo electrónico: <berriospil@hotmail.com>.

Javier de la Rosa Rodríguez
Licenciado en Economía y maestro en Políticas Públicas por la UAM-Xochimilco. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona. Profesor-investigador de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Publicaciones recientes: "Las políticas sociales de las demarcaciones territoriales en la Ciudad de México", en Berrios, López y Moreno (coords.), *Territorio y política social subnacional en México*, 2015, Fontamara/UAM; "Las políticas sociales de los gobiernos delegacionales. Prácticas adversas para la construcción de la gobernanza de la Ciudad de México", en González y Romero (coords.), *Gobernabilidad gobernanza y políticas públicas en la Ciudad de México*, 2016, Itaca/UACM. Correo electrónico: <jelarosa@yahoo.com>.

Miguel Rodrigo González Ibarra
Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Orienta su trabajo de investigación hacia el estudio de actores colectivos, análisis de políticas públicas y metodología de la investigación cualitativa. Realizó una estancia de investigación en el Centro de Estudios sobre Estado y Sociedad (CEDES) en la ciudad de Buenos Aires en 2015. Actualmente es profesor-investigador en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa y dirige el proyecto "Incidencia Política y Construcción de Ciudadanía en México y la Ciudad de México, 2015-2018". Correo electrónico: <ibarra000@yahoo.com>.

Gabriel Pérez Pérez
Profesor-investigador titular C de tiempo completo en el Departamento de Ciencias Sociales de la UAM-Cuajimalpa. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Doctor en Filosofía Política por la Universidad Complutense de Madrid y doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Relaciones de Poder y Cultura Política por la UAM-Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Sus líneas de investigación giran en torno a los temas relacionados con los estudios sobre ciudadanía, calidad de la democracia y cultura política. Correo electrónico: <gpperez@correo.cua.uam.mx>.

Manuel Lara Caballero
Licenciado en Administración por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), obtuvo la maestría en Economía Social en la UAM-Iztapalapa y es doctor en Política Pública, concentración en Economía Pública, por el Tecnológico de Monterrey, campus Ciudad de México, donde realizó una estancia de investigación en la Harvard Kennedy School of Government. Pertenece a la Red Iberoamericana para el Estudio de Políticas Sociales. Es candidato al Sistema Nacional de Investigadores y perfil deseable Prodep. Sus líneas de investigación son: inclusión social; análisis, diseño y evaluación de políticas públicas, y medición económica. Correo electrónico: <m.lara@correo.ler.uam.mx>.

Gabriela Barajas
Profesora-investigadora del Departamento de Sociología de la UAM-Azcapotzalco. Doctora en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestra en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Especialista en Políticas Públicas por el Instituto Nacional Administración Pública-México. Socióloga por la UAM-Azcapotzalco. Sus líneas de investigación son: desarrollo social y programas de atención a la pobreza en México, análisis de presupuesto gubernamental y gasto público con enfoque de género. Correo electrónico: <gbarajasm@gmail.com>.

Alberto Bayardo Pérez Arce
Maestro en Política y Gestión Pública por el ITESO y candidato a doctor en Ciencias Económico-Administrativas por la Universidad de Guadalajara. Especialista en temas legislativos, derechos humanos y políticas públicas. Actualmente es académico del ITESO, donde se desempeña como coordinador del Observatorio Legislativo y de la maestría en Política y Gestión Pública. Ha ocupado los puestos honoríficos de presidente del Consejo Ciudadano de Transparencia del Ayuntamiento de Zapopan y de consejero ciudadano de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. Actualmente preside el Consejo Consultivo del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco. Correo electrónico: <abayardo@iteso.mx>.

Carlos Ricardo Aguilar Astorga
Doctor en Ciencias Sociales en el área de Relaciones de Poder y Cultura Política, profesor-investigador de tiempo completo en la UAM-Lerma. Actualmente es jefe del Área de Investigación en Políticas Públicas, Economía, Sociedad y Territorio; también es miembro académico de Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Recientemente coordinó el libro *Intercambio político. Una forma de indagar las relaciones de poder entre sociedad y gobierno*. Sus líneas de investigación son: evaluación de políticas, filosofía política y relaciones de poder. Es miembro del SNI. Correo electrónico: <c.aguilar@correo.ler.uam.mx>.

Alfonso León Pérez
Politólogo por la Universidad Autónoma Metropolitana y doctor en Estudios Sociales en la línea de Procesos Políticos por la UAM-Iztapalapa, avalado por el Conacyt y competente a nivel internacional. Profesor titular de la UAM-Xochimilco en el Departamento de Relaciones Sociales. Profesor-investigador del Departamento de Relaciones Sociales de la UAM-Xochimilco. Profesor invitado en la maestría y doctorado en Estudios Sociales, línea Procesos Políticos de la UAM-I; en el doctorado en Ciencias Sociales en la UAM-Xochimilco; en la maestría en Seguridad Nacional de la Secretaría de Marina; en diplomados y cursos organizados por la Sedesol, Inmujeres, Semar, GCDMX, gobiernos estatales y agencias privadas. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Conacyt. Correo electrónico: <alperez@correo.xoc.uam.mx>.

Israel Palma Cano
Sociólogo por la Universidad Autónoma Metropolitana; doctor en Antropología por la UAM-Iztapalapa, competente a nivel internacional; profesor-investigador del Departamento de Relaciones Sociales de la UAM-Xochimilco; profesor invitado en diplomados y cursos organizados por la Sedesol, Inmujeres, Semar, GCDMX, gobiernos estatales y agencias privadas. Ponente en congresos nacionales e internacionales. Correo electrónico: <israelpalma23@yahoo.com.mx>.

Laura Zapata Carmona
Maestra en Derechos Humanos por la Flacso-México. Combina su labor de investigación en materia de políticas públicas con enfoque de derechos humanos con procesos de formación. Fue tutora de la especialidad en Política y Gestión del Desarrollo Social y ha colaborado con otros investigadores en publicaciones como *Territorio y política social subnacional en México* (2015). En el campo de la sociedad civil participa en procesos de profesionalización de las organizaciones civiles en relación con los temas del marco jurídico y la incidencia en políticas públicas en el desarrollo social. Correo electrónico: <laurazapata@outlook.com>.

Miguel Ángel Vértiz Galván
Profesor titular de tiempo completo de la Universidad Pedagógica Nacional, egresado de la licenciatura en Economía de la UAM-Azcapotzalco, donde obtuvo la medalla al mérito universitario; de la maestría en Administración y Políticas Públicas del CIDE, donde recibió en tres ocasiones el reconocimiento a la excelencia académica de este programa, y doctor en Estudios Organizacionales por la UAM-Iztapalapa. Ha publicado y escrito libros y artículos especializados en las líneas de investigación de políticas y reformas educativas y gestión del cambio en organizaciones educativas. Su última publicación es el libro *Estudios sobre reformas educativas: visiones en contrapunto*, editado por la UPN. Correo electrónico: <miguelvertiz@yahoo.com>.

Carlos Humberto Durand Alcántara
Posdoctorado en Sociología Rural por la Universidad de Córdoba, España. Doctor en Antropología Jurídica por la UNAM. Autor y coautor de más de noventa libros, en temas de derechos humanos, derecho agrario, derechos indios y antropología jurídica. Autor de más de cien artículos en revistas de Austria, Argentina, Alemania, Cuba, Croacia, Chile, Bolivia, España, Escocia, Ecuador, Guatemala, Italia, México, Japón, El Salvador y Venezuela. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 3. Coordinador de la maestría en Derecho de la UAM-Azcapotzalco. Profesor-investigador en el Posgrado en Derecho de la UNAM. Profesor-investigador titular C en el Departamento de Derecho de la UAM-Azcapotzalco. Correo electrónico: <carloshdurand@yahoo.com.mx>.

Eva Raquel Güereca Torres
Profesora-investigadora de la UAM-Lerma, adscrita al Departamento de Procesos Sociales. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales (UNAM, 2015). Integrante de la Red Mexicana de Ciencia, Tecnología y Género (Red Mexciteg, Red Temática de Conacyt) donde es coordinadora del nodo Lerma. Sus líneas de investigación son: género, ciencia y educación superior; feminismo y procesos sociales; teoría feminista. Desde 2001 ha sido integrante de diversos proyectos de investigación interinstitucionales en torno a la problemática de la trayectoria académica, estudiantes universitarios, los derechos

sexuales y reproductivos, así como la violencia de género. Correo electrónico: <e.guereca@correo.ler.uam.mx>.

Ángel Christian Luna Alfaro
Doctor en Historia y Etnohistoria por la ENAH. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Profesor-investigador de El Colegio de Tlaxcala, adscrito al Centro de Estudios Políticos y Sociales. Especialista en el estudio del comercio sexual y en historia y antropología de las religiones. Correo electrónico: <luna.alfaro@coltlax.edu.mx>.

Alberto Torrentera
Doctor en Antropología Social por el CIESAS. Profesor en la Escuela de Antropología e Historia. Trabaja en el núcleo multidisciplinario sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia "Cecilia Loría Saviñón" del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Especialista en temas de género y diversidad, ha escrito diversos artículos. Uno reciente es: "No, no estoy operada, el asunto está en el deseo: emergencia y construcción de mujeres transexuales en la Ciudad de México", en *Espacios Transnacionales. Revista Latinoamericana-Europea de Pensamiento y Acción Social*. Elaboró el diagnóstico de la situación de la población LGBTTTI en la Ciudad de México en 2015. Correo electrónico: <carlosalbertotorrentera@gmail.com>.

Raúl Figueroa
Doctor en Estudios Sociales con especialidad en Procesos Políticos-Ciencia Política. Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo de la UAM-Lerma en el Departamento de Procesos Sociales. Correo electrónico: <r.figueroa@correo.ler.uam.mx> y <figueroatxt@gmail.com>.

Amir García Villalpando
Licenciado en Derecho por la UAM-Azcapotzalco. Cuenta con maestría en Estudios Urbanos. Ex becario Conacyt. Ha tomado más de 200 cursos en Ciencias Sociales. Cofundador del Seminario por la Paz, Derechos Humanos; del Seminario Violencia, Desaparición Forzada y Muerte: Una Mirada Multidimensional, del área de in-

vestigación Derechos Humanos y Alternatividad Jurídico-Social del Departamento de Derecho en la UAM. Profesor-investigador de tiempo completo en la Universidad del Papaloapan (UNPA) y en la UAM-Azcapotzalco. Actualmente es abogado en la Casa de los Derechos de Periodistas y miembro del equipo editorial y escritor en la publicación especializada en derechos humanos de periodistas, *Unión periodistas*. Correo electrónico: <villalpandoamir@yahoo.com.mx>.

Derechos y políticas públicas:
desafíos políticos
e institucionales en México
se terminó en noviembre de 2016
en Imprenta de Juan Pablos, S.A.
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19
Col. del Carmen, Del. Coyoacán
Ciudad de México, 04100
<juanpabloseditor@gmail.com>

1 000 ejemplares