



**UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA**
Unidad Xochimilco

División de Ciencias Sociales y Humanidades
Maestría en Políticas Públicas

TESIS

ANÁLISIS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE NO
DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO
EN EL PRONAIND 2014-2018

Que para obtener el grado de Maestro en Políticas Públicas
presenta:

Rosalio Wences Acevedo

Directoras de tesis:

Dra. María del Pilar Berrios Navarro

Dra. Claudia Díaz Pérez

Lector:

Dr. Héctor Miguel Salinas Hernández

Ciudad de México, enero de 2019

Hay cosas encerradas dentro de los muros que, si salieran de pronto a la calle y gritaran, llenarían el mundo

Federico García Lorca

AGRADECIMIENTOS

A mi madre y mi padre. Gracias Diana por tu entereza para estar siempre acompañando mis decisiones; gracias Rolando por aportar tu apoyo a mis proyectos. Seguro estoy, que sin su presencia en el proceso, sería más difícil.

Agradezco la guía que recibí en la Maestría en Políticas Públicas; me enseñaron a romper mis esquemas y salir de la zona de confort sobre los temas que me gusta investigar. Analizar las problemáticas sociales, principalmente de Derechos Humanos desde la óptica de las políticas públicas es un reto enorme del cual salimos abantes. Gracias a la Dra. Esthela Sotelo, al Mtro. Rodolfo Vergara, a la Dra. Myriam Cardozo y a quienes me guiaron en esta encomienda, a veces no tan de acuerdo con mis ideas pero siempre con la misión constructiva de mejorar.

A quienes ahora puedo considerar mis hermanas; Eglé, Nayibe y Sandra. El equipo que formamos fue muy especial y solo espero se mantenga a la posteridad donde sea que el destino nos lleve.

A quien después de la guía académica se convirtió en mi amiga. ¡Gracias por todo Pilar!

A la Dra. Claudia Díaz, por el trabajo constante, la entrega y el compromiso con mi investigación. Es mucho más lo que he aprendido de lo que lo que pude expresar aquí.

A quienes accedieron a la realización de entrevistas o abonaron al presente trabajo, principalmente a la Mtra. Mireya del Pino, Flor García, Julia Suárez, Dr. Héctor Salinas, Adelina González.

A Diego Sempol por su invaluable apoyo en mi estancia de investigación en la Universidad de la República de Uruguay. Conocer otras perspectivas latinoamericanas sobre políticas públicas, movimiento social y derechos de la diversidad sexual ha sido una de las experiencias más enriquecedoras de mi vida; también van incluidas en la pesquisa.

A la Universidad Autónoma Metropolitana. La casa abierta al tiempo que aprendí a querer.

Finalmente, quiero agradecer al CONACYT por el apoyo a la investigación y estudios de posgrado, sin este recurso elemental muchas personas no tendríamos acceso a ello.

DEDICATORIA

A Diana Acevedo, porque sin saberlo de cierto me impulsas a seguir adelante con tu sola presencia.

A quienes luchan por la dignidad humana en tiempos de incertidumbre. Aún tenemos mucho por hacer, pero pretendo aportar con esta investigación a la erradicación del germen de la discriminación por ser quienes somos.

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I: INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA NO DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	5
1.1. DERECHOS HUMANOS Y NO DISCRIMINACIÓN.....	5
1.1.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN	7
1.1.2. DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO	10
1.2. LAS CONTRARIEDADES ENTRE EL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	11
1.3. INSTITUCIONES EN EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	15
1.3.1. EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN.....	21
CAPÍTULO II: CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE LA POLÍTICA DE NO DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO: EL CASO DE LA ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO	25
2.1. EL DERECHO INTERNACIONAL SOBRE NO DISCRIMINACIÓN Y LA ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO	26
2.2. FORMACIÓN DE LA AGENDA DEL PROBLEMA DE LA DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO EN MÉXICO	28
2.3. UNA VENTANA DE OPORTUNIDAD DESDE LA OEA: LOS INICIOS DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LA NO DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO 2000-2006	32
2.3.1. LA CREACIÓN DEL CONAPRED Y SUS INICIOS PROGRAMÁTICOS	37
2.4. EL SEXENIO CALDERONISTA ANTE EL PROBLEMA DE LA DISCRIMINACIÓN 2006-2012.....	40
2.5. LA CONFIGURACIÓN ACTUAL DE LA POLÍTICA DE NO DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO 2012-2018.....	43
CAPITULO III. MARCO INSTITUCIONAL MEXICANO SOBRE NO DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO	49
3.1. NORMATIVIDAD SOBRE NO DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO	49
3.2. EL CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN	53
3.2.1. ATRIBUCIONES.....	56
3.2.2. ORGANIZACIÓN	60
3.2.3. PRESUPUESTO	64
3.3. EL PROGRAMA NACIONAL PARA LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.....	66
3.3.1. OBJETIVOS.....	68
3.3.2. ESTRATEGIA PARA LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO EN EL PRONAIND 2014-2018	71
3.3.4. INDICADORES.....	74

CAPITULO IV: DIFICULTADES PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE NO DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PRONAIND 2014-2018.....	77
4.1. ESTATUS DEL ENFOQUE DE NO DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO EN MÉXICO Y SU INSTITUCIONALIZACIÓN	77
4.2. DIFICULTADES EN EL DISEÑO: LA ESTRATEGIA DE NO DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO	82
4.2.1. LA DIMENSIÓN COGNITIVA EN EL DISEÑO: DEFINICIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO Y POBLACIÓN OBJETIVO	83
4.3. LA COMPLEJIDAD DE LA ACCIÓN CONJUNTA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRONAIND 2014-2018.....	86
4.3.1. VOLUNTAD POLÍTICA, LIDERAZGO Y <i>EXPERTISSE</i>	92
4.3.2. MODELO BUROCRÁTICO	96
4.3.3. ORGANIZACIONES PARTICIPANTES Y OBJETIVOS	98
4.3.4. JERARQUÍA ORGANIZACIONAL	98
4.3.5. RECURSOS	100
CONCLUSIONES.....	102
REFERENCIAS	109

INTRODUCCIÓN

La presente investigación aborda el problema público de la discriminación por orientación sexual e identidad de género desde la óptica de las políticas públicas en el estado mexicano, particularmente en las fases de diseño e implementación, donde se enmarca un análisis neoinstitucional con miras a la institucionalización del enfoque de no discriminación en la Administración Pública Federal (APF).

Para analizar esta problemática es necesario considerar las dificultades para que la política desarrolle un diseño e implementación exitosa, mismas que se relacionan con diversas variables a retomar: el factor cognitivo; respecto a la definición del problema público, el conocimiento de las poblaciones objetivo, el modelo de gestión planteado y en general el aspecto cultural de quienes implementan el programa; el factor organizativo; sobre la estructura orgánica de los entes participantes, jerarquías y estatus dentro de la APF; el aspecto político, que responde a la voluntad política, así como el *expertise* y liderazgo dentro del aparato gubernamental para introyectar las acciones de la política; el ámbito de coordinación entre los diversos organismos implementadores en dirección del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y finalmente el aspecto presupuestal.

En el caso mexicano se cuenta con el Programa Nacional para la Igualdad y no Discriminación (PRONAIND) 2014-2018 en el que se enmarcan objetivos, estrategias y líneas de acción por grupo poblacional históricamente discriminado. Pese a la existencia de dicho programa nos encontramos en un contexto que continúa violentando los derechos de las personas que no se asumen como heterosexuales cisgénero. Aunado a lo anterior, las quejas por supuestos actos discriminatorios ante CONAPRED siguen en aumento en lo que refiere al funcionariado público de la APF, por lo que podemos indicar que las acciones han tenido dificultades para ser implementadas dentro del aparato burocrático.

El principal interés para la realización de la investigación surge de la necesidad de un análisis puntual de la problemática planteada desde la óptica de las políticas públicas, pues en una primera fase de revisión teórico-documental se encontraron ausencias importantes del abordaje en planes, programas y líneas de acción desde el ámbito federal de gobierno.

Para ello, es de suma importancia indagar los procesos en los que se desarrolló el PRONAIND desde su formulación, diseño e implementación según sus características particulares. Lo anterior para dotar de herramientas empíricas y ofrecer propuestas de mejora desde la conceptualización de la problemática y la población, empero también los modelos de gestión que se plantean.

La propuesta de análisis emana del marco neoinstitucional, pues se requiere retomar la institucionalización del enfoque de no discriminación en los planes y programas, máxime de uno que aborda particularmente el mencionado problema público. Esto es: ¿Cómo se llega a ser una institución más allá de lo formal o normativo?, es decir, el componente cognitivo-cultural en el funcionariado público de la APF.

Por otro lado, la misión que se ubica tras la realización de esta investigación se relaciona con la búsqueda de justicia y respeto a los Derechos Humanos de poblaciones históricamente discriminadas, en particular de quienes se identifican como gays, lesbianas, bisexuales, trans, intersexuales, *queer* u otros que se enfrentan a las construcciones sociales del binarismo sexo-género en la sociedad mexicana. Es necesario aportar al avance de un Estado progresista e incluyente.

La metodología fue de corte cualitativo a través de un estudio de caso. Para tales efectos se realizaron 7 entrevistas semiestructuradas a personal que labora en CONAPRED con niveles de decisión respecto al PRONAIND desde su diseño, seguimiento y coordinación, así como el campo presupuestal. Se incluyeron entrevistas a dirigentes de asociaciones civiles con vínculo expreso en el programa y al Consejo, así como a un especialista en el tema. Aunado al trabajo de campo citado, se tuvo acceso a información pública respecto a los indicadores, informes anuales finales, base de datos de quejas en lo referente a casos por orientación sexual e identidad de género, el marco normativo formal que da razón a la política analizada (la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación), el estatuto orgánico del CONAPRED, el diagnóstico y estructura del programa, una evaluación de diseño realizada en coordinación del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Así también, se tuvo acceso a entrevistas realizadas en medios y acercamiento con participantes en el XIII Diplomado sobre el Derecho a la No Discriminación impartido en el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Los objetivos que guiaron la presente pesquisa fueron: analizar la situación actual de la política de no discriminación por orientación sexual e identidad de género en México a través de uno de sus referentes (la estrategia 5.2. sobre población orientación sexual e identidad de género en el programa) y los actores participantes en su diseño e implementación. Se pretendió también, analizar bajo la perspectiva de institucionalización los procesos enmarcados en dicha política a fin de buscar la solución del citado problema público.

Lo anterior emana de dos cuestiones nodales para la investigación: ¿Se encuentra institucionalizado el enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género en la APF en el PRONAIND 2014-2018?, ¿Cuáles son las dificultades a las que se enfrenta la el entre el diseño y la implementación de la política pública de no discriminación por orientación sexual e identidad de género en el ámbito federal? y desde el marco institucional ¿Cuáles son las pautas a seguir para lograr la institucionalización del enfoque a la no discriminación por orientación sexual e identidad de género en las políticas públicas en México?

La hipótesis es que las principales dificultades entre el diseño y la implementación del PRONAIND 2014-2018 referente a la estrategia 5.2 son de índole cognitiva (definición del problema público, población, cultura y modelo de gestión en el aparato gubernamental), organizacional (espacios de coordinación, jerarquía y estatus del organismo coordinador del programa), política (voluntades y liderazgos dentro de la APF) y de recursos.

Ahora bien, para nutrir teórica y empíricamente la investigación se expresan en este documento cuatro acápite que muestran la estructura seguida para su realización.

En el capítulo uno se incorpora el contenido teórico-conceptual que dotará de argumentos el análisis realizado; la conceptualización de la discriminación como problema público y su relación con los Derechos Humanos, de lo cual se desprende la obligatoriedad por parte del Estado de retomarlo en las políticas públicas. Por otro lado se coloca el centro de la investigación en las contrariedades entre la fase de diseño y la de implementación de una política pública, el marco institucional con el que se cuenta y las apuestas hacia una institucionalización del enfoque de no discriminación en las políticas en el ámbito federal del gobierno mexicano.

Cabe mencionar las dificultades teórico-conceptuales respecto de las nomenclaturas sobre los sujetos a quienes va dirigida la estrategia 5.2 del PRONAIND, pues en diversos estudios y enfoques se le ha denominado por ejemplo: diversidad sexual, disidencia sexual y de

género, comunidad LGBT, personas no heteroconformes, entre otras. Para efectos de la presente investigación se utiliza el concepto de población en disidencia sexo-genérica para incorporar únicamente a aquellas personas que no se identifican como heterosexuales cisgénero.

El segundo acápite incluye una reconstrucción histórica del proceso de agenda sobre el problema público de la no discriminación en general y por orientación sexual e identidad de género en particular. Se incluye el derecho internacional sobre Derechos Humanos, retomando el de no discriminación y la forma en que fue abordado por los gobiernos en turno en los tres periodos presidenciales de los que ha hecho parte; (I) 2000 a 2006 con Vicente Fox, (II) de 2006 a 2012 con Felipe Calderón y (III) el gobierno de 2012 a 2018 con Enrique Peña Nieto, siendo este último el foco de análisis al contener el estatus de la política de no discriminación.

En el tercer apartado se analiza el marco institucional bajo el que opera la política de no discriminación en el PRONAIND 2014-2018 y el papel que juega el CONAPRED como ente coordinador. Se dilucidan aquí los componentes normativos, organizacionales, estructurales, programáticos, presupuestales, indicadores y otros que nutren los rasgos relevantes para el estudio de caso sobre la estrategia 5.2.

El capítulo cuatro contiene el análisis final sobre las dificultades entre el diseño y la implementación del citado programa a la luz de las variables anteriormente mencionadas. Se presenta una descripción de la política de no discriminación por orientación sexual e identidad de género en el ámbito federal del Estado mexicano. Esto, nos permitirá incluir la perspectiva institucional en transformaciones culturales y organizacionales que se requerirían para pensar el enfoque de no discriminación como un aspecto institucionalizado en las políticas públicas.

Las conclusiones resumen el caso analizado, pero también vislumbran a modo de reflexión y propuesta los derroteros en un marco de institucionalización para una relación coherente entre la fase de diseño e implementación de la política mencionada.

El derecho a la no discriminación por orientación sexual e identidad de género representa una oportunidad de mejora para un estado de derecho que pretende la inclusión de grupos históricamente discriminados en una sociedad democrática. Este reto provoca analizar críticamente el estatus actual del citado derecho para lograr estructurar una política que logre mitigar los efectos de la exclusión y discriminación a población en disidencia sexo-genérica en México. Esta tesis pretende aportar a esta lucha desde el análisis de las políticas públicas.

CAPÍTULO I: INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA NO DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El presente capítulo pretende dilucidar el marco teórico-conceptual que nutrirá la investigación. Para ello, es necesario enmarcarnos en las consideraciones elementales de la no discriminación como un Derecho Humano llave, ya que permite el disfrute de otros derechos. Estos aspectos serán analizados a la luz de las teorías, modelos y conceptos de políticas públicas respecto a las dificultades presentadas en la concordancia entre su diseño y la implementación. Las instituciones como un eje central del análisis ya que uno de los objetivos de la política pública es lograr la institucionalización del enfoque de no discriminación para la garantía del derecho, en el caso particular de la orientación sexual¹ e identidad de género².

La revisión de literatura se centró en tres ejes; la inclusión del derecho a la no discriminación por orientación sexual e identidad de género en las políticas públicas, en segundo plano las contrariedades existentes entre el diseño e implementación de estas, y en tercer lugar la importancia del marco institucional para su adecuado funcionamiento. Esto para aterrizar en la institucionalización del enfoque de no discriminación. Es necesario mencionar que no se ubicaron estudios previos sobre el tema de la discriminación y la población en disidencia sexo-genérica³ en políticas públicas en México desde el marco analítico institucional aquí planteado.

1.1. DERECHOS HUMANOS Y NO DISCRIMINACIÓN

Los Derechos Humanos son definidos como aquellos que toda persona adquiere por el simple hecho de serlo y han emergido gracias a diversos movimientos sociales del siglo XX y XXI (Guendel, 2002 y Olivé, 2006). En la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos en 1993 se reafirma, mediante la declaración de Viena, que estos nacen con la persona y supone colocar en el Estado ciertas responsabilidades para llegar a su cumplimiento. Históricamente se tiene evidencia de ello “ya que más de un simple reconocimiento de la naturaleza humana,

¹ Se refiere a: "la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo, o de su mismo género, o de más de un género, así como la capacidad de mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas" (Comisión Internacional de Juristas (ICJ), 2007).

² Se refiere a: "la vivencia interna e individual del género tal y como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo... y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales". (ICJ, 2007)

³ Se utiliza el término disidencia debido a que diversos autores no concuerdan con la terminología de “diversidad sexual”, pues evoca también a la orientación sexual heterosexual cisgénero y el objetivo del término debería enmarcar aquellas sexualidades y expresiones de género no binarias ni normalizadas. (Núñez, 2016; Salinas, 2010).

pretendía fundar la obligación del Estado de proteger y garantizar un determinado catálogo de derechos en el orden jurídico” (Huerta, 2006: 185-186).

Los Derechos Humanos conllevan un dinamismo que los convierte en una herramienta potencialmente útil para promover la justicia social y dignidad de las personas. Siguiendo a Facio (2003: 17) “en la medida en que los grupos oprimidos demanden el reconocimiento de sus derechos y visibilicen la necesidad de nuevas formas de protección, se irán transformando los derechos humanos para ir incluyendo cada vez más y mejor la variada gama de necesidades humanas” ante lo cual, la visibilización y politización de las causas representa un elemento álgido de inclusión en las agendas gubernamentales sobre derechos.

“Debe destacarse la revalorización del derecho, como instrumento de integración social. Se ha reconocido que la politización de los derechos humanos ha abierto espacios institucionales que han permitido a los diferentes sujetos sociales constituirse en sujeto de derecho y, consiguientemente, ha dado instrumentos para su exigibilidad y su consecuente vigencia” (Guendel, 2002: 107).

Para la garantía de los suscritos derechos es necesario que el Estado estructure mecanismos de protección, justicia e inclusión. Para tales efectos se cuenta con dos dimensiones que hacen parte de las acciones del Estado a este respecto:

“(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 humanos, y b) específicamente, en las de promoción y protección de los derechos humanos en sí” (Garretón et al., 2004:9 citado en Aguilar y Berrios, 2016: 12).

Ambas dimensiones se hacen necesarias para lograr el cumplimiento cabal de los Derechos Humanos que los Estados tienen la obligación de cumplir, distinguiendo como responsabilidades estatales su respeto, protección, promoción, satisfacción y garantía (Vázquez y Delaplace, 2011: 42-43).

Estas consideraciones colocan al Estado no solo ante la necesidad de cumplir las obligaciones negativas, en tanto las acciones a las que no debe incurrir, sino también las acciones positivas; respecto a lo que debe hacer para lograr la materialización de los derechos. Abramovich (2006: 36) menciona que “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”. Por ejemplo, se han creado mecanismos judiciales e instancias burocráticas para el manejo de estos temas, tales como oficinas, consejos, comisiones, defensorías del pueblo y funcionariado especializados (Aguilar y Berrios, 2016: 16).

La vigencia de los Derechos Humanos es, por antonomasia, un concentrado sustantivo de problemas públicos (Aguilar y Berrios, 2016: 16), por lo que su tratamiento a través de políticas públicas es necesario partiendo de la libertad y autodeterminación⁴ como un aspecto central. De esta manera, se incorpora el derecho a la no discriminación como una llave de acceso a otros derechos en los diversos tratados y convenciones internacionales.

Se analiza a continuación la conceptualización de la discriminación como tema nodal de la investigación.

1.1.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN

Existen diversas definiciones de las que se nutre la palabra discriminación, en términos generales, según María Mercedes Gómez (2004, 162) significa “en una primera acepción, ‘separar, distinguir, diferenciar una cosa de otra’, lo cual no evoca *per se* una acción en detrimento de otras personas. Para efectos de la presente indagación nos atañe el enfoque que coloca en esa distinción un bloqueo a los derechos de las personas: “dar trato de inferioridad, diferenciar a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, etcétera” (Rodríguez, 2006: 37). Según Rabossi (1990: 179) “discriminar supone adoptar una actitud o llevar a cabo una acción prejuiciosa, parcial, injusta, o formular una distinción que, en definitiva, es contraria a algo o a alguien (...) podría decirse que discriminar es practicar un tratamiento desigual que no resulta admisible”.

La presencia de discriminación puede significar bloqueos para el acceso a las oportunidades, al desarrollo y a los servicios públicos, por lo que es misión de toda sociedad democrática velar por erradicar la desigualdad emanada de la discriminación, a fin de lograr la conjunción de los elementos básicos de la autodeterminación y dignidad de las personas.

⁴ Esta capacidad de autodeterminación depende de elementos económicos, pero también de factores culturales, sociales y políticos. (Aguilar y Berrios, 2016: 24)

“La lucha contra todas las formas de discriminación es una de las principales tareas de cualquier sociedad democrática. Y es una de las tareas principales porque la discriminación es una forma específica de la desigualdad, que hace imposible el disfrute de derechos y oportunidades para un amplio conjunto de personas y grupos en la sociedad. Una sociedad que discrimina y excluye no puede considerarse una sociedad con una aceptable calidad democrática” (Rincón, 2005: 7).

Ante lo expresado, el Estado tiene la obligación de establecer condiciones materiales, a través de medidas especiales de apoyo que permitan la integración social (Rincón, 2005: 9). A este respecto, se vincula lo que Rodríguez (2006:40) puntualiza sobre la discriminación que hace “referencia a las consecuencias concretas en relación con ciertos bienes fundamentales propios del sujeto moral o jurídico que sufre la discriminación y que se encuentra en riesgo”. El nodo que hace problemática a la discriminación se sustenta precisamente en el bloqueo a la autodeterminación con base en derechos y bienes que se vislumbran fundamentales.

La desigualdad que produce vivir en una sociedad que discrimina, supone la vejación de los derechos, reduciendo las oportunidades reales en los diversos ámbitos de la vida (Rodríguez, 2006). En términos concretos, el derecho a la no discriminación es nodal, toda vez que se vincula con el cumplimiento de otros derechos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y que son retomados en la Constitución Política: los referentes a la igualdad ante la ley, a una vida libre de violencia, al trabajo, a la seguridad social y jurídica, a la salud, privacidad, derechos de las víctimas, a la educación, a la identidad, a formar una familia, entre otros (Pérez, 2015: 25-44). Al respecto, Gross (1978:10) establece los terrenos de la vida social en los que la discriminación es moralmente errónea: vivienda, derecho, hospedaje, servicios sociales y empleo.

Como se mencionó, un criterio distintivo de la conceptualización de la discriminación es la negativa o injustificada; y la justificada. Esta distinción surge de la incapacidad estatal de prohibir toda discriminación (Flores, 2006: 274), al contemplar que lo que se prohíbe no es la discriminación *per se*, sino aquella que da un trato de inferioridad a una persona o colectivo por motivos fundados en prejuicios, pues cuando la discriminación es objetiva, razonable y proporcional, es positiva, y cuando no lo es al ser subjetiva, irrazonable y desproporcionada, representa una acción injustificada (Flores, 2006).

De la mano con lo anterior, se vinculan las denominadas acciones afirmativas (González, 2006) que son las que se requieren para nivelar una situación de desigualdad. Así, en ocasiones

la única forma de revertir una discriminación es precisamente a partir de distinciones que deben tener una justificación objetiva, razonable y proporcional (Flores, 2006: 275), pero también temporal a fin de nivelar las situaciones de los sujetos de derecho.

La discriminación se presenta principalmente tras la existencia de prejuicios, estereotipos negativos, estigmas y categorizaciones sociales para representar a un grupo social (Hartog, 2015: 23). Esto coloca barreras simbólicas y normativas a las personas que no se identifican con los moldes que la sociedad impone. Dichas representaciones decantan en los grados y formas de repulsión-atracción hacia ciertos grupos sociales que van desde el odio como el punto negativo más fuerte; hasta la identificación como el nivel más alto de atracción (Hartog, 2015: 31).

Conviene ahora establecer algunas precisiones respecto a la discriminación. Para ello se retoma la propuesta de Rabossi (1990), que relaciona criterios básicos en los que es necesario identificar los actos discriminatorios (tabla 1).

Tabla 1. Características y criterios distintivos de la discriminación

		Criterios				
		<i>Agentes discriminadores</i>	<i>Entidades discriminadas</i>	<i>Modalidad de la discriminación</i>	<i>Causales de discriminación</i>	<i>Objetivos o finalidades discriminatorias</i>
Características	A) Funcionarios estatales	A) Personas individuales o jurídicas	A) Actos esporádicos	Causales mencionadas en los instrumentos universales, regionales y nacionales como criterios críticos	A) Aislamiento, separación	
	B) Personas privadas: 1. Personas individuales. 2. Personas jurídicas. 3. Organizaciones, grupos, partidos políticos, etc.	B) Personas colectivas (organizaciones, grupos, etc.).	B) Actos sistemáticos		B) Discriminación C) Eliminación, destrucción, aniquilamiento	

Fuente: elaboración propia con información de Rabossi (1990: 188)

La tabla 1 ofrece una guía sobre la ubicación, consideraciones y puntualizaciones necesarias para abordar el problema de la discriminación, al identificar los componentes intervinientes en los actos suscritos. Estos nos permiten concretar los marcos de acción gubernamental, toda vez que responde a quiénes discriminan, quiénes son discriminados, a través de qué modalidades, por qué se discrimina y cuáles son sus objetivos. Por tanto, esta tabla es un sustrato elemental para entender el fenómeno discriminatorio y ser retomado en la construcción de políticas públicas.

A continuación, es pertinente abordar la especificidad de la discriminación por orientación sexual e identidad de género, pues es una de las variables a retomar.

1.1.2. DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO

Las personas en disidencia sexo-genérica constituyen un grupo históricamente discriminado, la mayoría de ellas son excluidas y violentadas debido a sus características identitarias, de expresión y sexualidad, menoscabando su dignidad humana e imposibilitando su desarrollo personal. La situación de vulnerabilidad de estas personas se suscita debido a la discriminación y violencia sistemática de la que son objeto.

Bajo esta perspectiva, a nivel internacional persisten las graves violaciones a los Derechos Humanos de estas poblaciones. De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH):

“Los mecanismos de Derechos Humanos de las Naciones Unidas siguen recibiendo denuncias de actos violentos, homofóbicos y transfóbicos cometidos en todas las regiones. Este tipo de violencia puede ser física (asesinatos, palizas, secuestros, agresiones sexuales) o psicológica (amenazas, coacción o privación arbitraria de la libertad, incluido el internamiento psiquiátrico forzado). Estas agresiones constituyen una forma de violencia de género, impulsada por el deseo de castigar a las personas cuyo aspecto o comportamiento parece desafiar los estereotipos de género” (2015:8).

Ahora bien, estos actos discriminatorios responden a una diversidad de factores que dificultan la observancia de la discriminación en tanto efecto específico de una sola acción, lo que, sin duda obstaculiza la aplicabilidad de una hipótesis causal para ser retomada por medio de políticas públicas. Sin embargo, desde el enfoque de derechos se hace plausible esta consideración.

Si a lo anterior agregamos que en la mayoría de las entidades federativas del país no son reconocidos los derechos básicos, se hace evidente la existencia de acciones discriminatorias ante esta población, por lo cual es pertinente abordarla para consecuentemente llegar a la justicia social (Gross, 1978: 7). Esto constituye una posibilidad de abordar el derecho a la no discriminación como un problema público que debe ser retomado por el gobierno para buscar su solución a través de un curso de acción para tal efecto.

Retomando a Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa (2007:12):

“Una política pública se define como una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados

–cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían–, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar el comportamiento de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).”

Las políticas públicas tienen un proceso; desde una concepción que identifica fases elementales pero que reconoce que no es precisamente cíclico y no sigue un orden establecido (De León, 1997) sino que se adecúa a los casos. En la actualidad se reconocen las siguientes fases en un marco secuencial: definición del problema público, la puesta en la agenda, formulación de soluciones, toma de decisiones (o legitimación), diseño, implementación y, finalmente, la evaluación (Roth, 2015: 84).

Para el caso que nos compete existe la obligatoriedad de que el Estado genere los instrumentos para llegar al cumplimiento del derecho a la no discriminación; estos supuestos nos dictan que el enfoque se incorpore en todo el proceso de las políticas. Sin embargo, para efectos de esta investigación, se retoma el vínculo entre dos momentos del citado proceso; el diseño y la implementación; una vez diseñadas las políticas, el Estado se encuentra con dificultades que imposibilitan el cumplimiento de los objetivos.

1.2. LAS CONTRARIEDADES ENTRE EL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El nodo central que da sustento a la presente investigación respecto al análisis de políticas públicas se encuentra en las dificultades que se suscitan entre el diseño y la implementación. La fase de diseño refiere a un momento en el que se han de tomar decisiones y se colocarán en un orden de aplicación estructurado en programas, estrategias y leyes para su cumplimiento en el aparato gubernamental, indicando el curso de acción delimitado desde los niveles decisionales para que sea operacionalizado por la burocracia de nivel operativo (Lipsky, 1980), así como por organizaciones internas y externas del sistema político.

“Según Kraft y Furlong (2004) el diseño de la política pública hace referencia a la cuidadosa consideración, durante la etapa de la formulación de la política, del rol que desempeñarán – durante la implementación – tanto los organismos públicos como la población a la que se aplicará la política. A su turno, Birkland (2005) define el diseño de la política pública como el proceso

por el cual las políticas son delineadas, a través de un análisis técnico y de un proceso político, con la finalidad de alcanzar una cierta meta.” (Olavarría, 2007: 32)

Por su parte Julio Franco Corzo (2012) menciona que en la fase de diseño de la política pública, los actores con capacidad de decisión e influencia analizan con detalle el problema público que les ha sido planteado y buscan soluciones creativas y viables para resolverlo, se debe brindar una recomendación de política pública inteligente, presupuestal y económicamente viable, legalmente lícita, así como administrativa y políticamente posible.

Estas definiciones muestran dos características imprescindibles del diseño de las políticas públicas: un aspecto técnico y otro intelectual. Por un lado, se estructura una intervención con la finalidad de resolver un problema público o al menos reducirlo a través de medidas incrementales (Lindblom, 1959, 1979). Esto supone un proceso racional en el que el problema se identifica y se desarrolla para dar razón a una hipótesis causal, desentrañando sus elementos constitutivos e identificando sus características, causas, interconexiones y consecuencias.

Una vez diseñada la política inicia la fase de implementación que se define como:

[...] el cumplimiento de una decisión política básica. Esta se plasma por lo general en un estatuto, aunque también puede presentarse en forma de órdenes ejecutivas determinantes o como decisiones de los tribunales. En el mejor de los casos, esa decisión identifica el (los) problema (s) que deben atacarse, estipula el (los) objetivo (s) a lograr y “estructura” el proceso de implementación” (Sabatier y Mazmanian, 1981).

De la mano con esta consideración Van Meter y Van Horn (1975) identifican a la implementación como “aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos” en la etapa de diseño de la política.

Los primeros estudios sobre las políticas públicas omitieron el énfasis en la fase de implementación. Se entendía que una vez diseñada la política solo tenía que ponerse en marcha y con ello era suficiente para obtener los resultados esperados. Sin embargo, al darse cuenta de que las políticas seguían fallando pese a los esfuerzos de mejorar el diseño, emergieron los estudios de implementación (Parsons, 2007, Aguilar, 2014d).

Pressman y Wildavsky (1973) indican que la implementación es un “proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos”.

Asimismo, Meny y Thoenig (1992) señalan que significa “aplicar un programa de acción a un problema planteado”. Subirats (1994) argumenta que lo importante del análisis de las actividades de esta fase es la identificación de los factores que explican el proceso de transformación de los programas y políticas en resultados, con ello la ejecución de lo que se diseña con miras a obtener un resultado final de mejora a la situación que impulsó la política pública.

La implementación es un momento lleno de incertidumbre respecto a las situaciones a las que se puede enfrentar la política (Hill y Hupe, 2002), donde existen diversos entramados que la bloquean o posibilitan. Bardach los denomina “juegos de implementación” (1977) y son aquellos en que los diversos actores involucrados intervienen según sus intereses y contexto, asumiendo o no lo dictado en el diseño de la política⁵.

Esta interrelación entre lo que se diseña y lo que se implementa se desarrolla en un contexto de complejidades legales, administrativas, organizacionales y culturales, o la multiplicidad de actores involucrados en la implementación, lo que Pressman y Wildavsky (1973) denominan “la complejidad de la acción conjunta”. Estos factores pueden provocar que la política no se implemente adecuadamente pese a estar diseñada correctamente, o viceversa; que el diseño tenga deficiencias al no contemplar ciertas contrariedades a las que las acciones se enfrentarían.

Una investigación respecto a la implementación pretende analizar si una organización es capaz de conjuntar recursos humanos y materiales en una unidad organizativa coherente y si puede motivar a los operadores de manera tal, que sean capaces de llevar a cabo los objetivos explícitos de la organización (Williams, 1971: citado en Van Meter y Van Horn, 1975). Entonces, se busca “identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso” (Aguilar, 2014d: 329).

Las dificultades a las que una política se enfrenta en su implementación son agrupadas por Sabatier y Mazmanian (2014d: 329) en tres categorías amplias: la tratabilidad de los problemas a los que se dirige el estatuto, la capacidad del estatuto para estructurar

⁵ El autor (Bardach, 1977) los agrupa en cuatro tipos según los efectos que provocan: “1) el desvío de recursos, especialmente del dinero, que debería ser usados para obtener o crear ciertos elementos del programa, 2) la distorsión de los objetivos de la política, estipulados en el mandato original, 3) la resistencia a los esfuerzos que de manera explícita y hasta institucionalizada se llevan a cabo con el fin de lograr un control administrativo de las conductas, y 4) la disipación de energías personales y políticas en jugar los juegos que hubiera sido mejor canalizar hacia acciones constructivas del programa” (citado en Aguilar, 2014c: 64).

apropiadamente el proceso de implementación y el efecto neto de las diversas variables “políticas” en el apoyo a los objetos estatutarios.

Otra visión es la ofrecida por Rein y Rabinovitz (1978) quienes determinan imperativos potencialmente conflictivos entre sí y que se presentan en la implementación afectando los resultados. Estos imperativos son: el legal, que es cumplir con la exigencia legislativa; el racional burocrático, respecto a la realización de lo que sea defendible en términos racionales, y el consensual, que refiere a facilitar el acuerdo entre las partes contendientes interesadas en el resultado y con posibilidad de ejercer influencia.

En términos generales, una política pública puede considerarse exitosa si logra los resultados en tanto que cambia la situación problemática inicial a una mejor, no necesariamente acaba con el problema, pero lo disminuye en algún sentido. Sin embargo, existen razones por las que puede no alcanzar sus objetivos (Olavarría, 2007: 86):

- a) Formulación inadecuada: no existe correspondencia entre la política y el problema que debe abordar;
- b) Insuficiencia en recursos (humanos, financieros, instrumentales, normativos y de capacidades) o de factibilidad (Majone, 1975);
- c) Comportamiento de los actores relevantes: los usuarios o los ejecutores no se comportan de acuerdo con lo previsto en el diseño y a lo que se necesita para el éxito de la política;
- d) Cambios en las circunstancias que dieron origen a la política. La situación en la que se está implementando la política no es la que se previó en el diseño y al momento de tomar la decisión, y
- e) Factores exógenos.

Aunado a lo anterior, se pueden retomar los aportes de Kaufman (1973) sobre tres variables relacionadas con el fracaso en la implementación: el proceso de comunicación, las capacidades y las actitudes hacía la política, identificando que los asuntos burocráticos son el principal problema en esta fase.

Ahora bien, para problemas públicos particularmente plagados de dificultades como es el caso que nos compete se ofrece una visión más integral de lo que una política pública debería abordar, por lo que se apela a la necesidad de una institucionalización del enfoque con el que se pretende instrumentar, en consideraciones desde la definición del problema público, diseño de la política y su implementación tomando en cuenta a las instituciones.

1.3. INSTITUCIONES EN EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En este apartado se analiza el concepto de instituciones y el proceso de institucionalización en su relación en el proceso de políticas, principalmente su diseño e implementación. El objetivo es incorporar las consideraciones que los neoinstitucionalismos proponen respecto a los cambios en la política pública.

Retomar las instituciones nos remite a diversas aproximaciones sobre el concepto. Es necesario hacer una distinción entre instituciones y organizaciones, estas son “un conjunto de individuos que trabajan de manera coordinada para obtener metas u objetivos compartidos por todos” (Vergara, 2010: 19), mientras que la institución alude a las reglas que enmarcan las acciones de esos individuos (North, 1990). Bajo este supuesto, las organizaciones que surgirán consecuentemente reflejarán en gran medida estas reglas bajo las que funcionarán.

Al respecto Douglas North (1990) establece que mientras las organizaciones son los jugadores, las instituciones son la cancha, ya que “son un compuesto de reglas, restricciones informales (normas de comportamiento y convenciones) y sus características, como también la capacidad de hacer cumplir las normas y las pautas de conducta que estructuran, organizan y formalizan las interacciones humanas repetidas (North, 1998).”

Para March y Olsen (1984) la institución es “un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos; y, sobre todo, rutinas”.

“El enfoque neoinstitucional en ciencia política, propuesto inicialmente por March y Olsen (1984; 1989), se centra en el estudio del papel de las instituciones, considerándolas como un factor esencial para la definición del marco en el cual se desarrollan los comportamientos individuales, la acción colectiva o las políticas públicas (*institutions do matters*)” (Roth, 2015: 94).

Pueden expresarse en constituciones, estatutos, leyes, contratos y pautas de conductas pero también existen las que no se encuentran circunscritas de manera formal y tácitamente en documentos oficiales. El enfoque que ofrecen March y Olsen no se limita a la estructura formal, pues aunado a la definición de las instituciones como reglas, dispositivos de decisión, formas de organización, rutinas y el tratamiento de la información, incorporan aspectos como las creencias, paradigmas, culturas, tecnologías y saberes; que pueden contradecir esas reglas y rutinas (Roth, 2015: 95).

Ahora, se considera necesario el abordaje respecto a las corrientes y perspectivas del neoinstitucionalismo⁶ sobre los cambios institucionales que han tenido que ocurrir para la instrumentación de políticas públicas. Las aproximaciones a que nos referiremos se vinculan con las premisas del neoinstitucionalismo económico, sociológico, histórico y cognitivo, para enlazarlos con los objetivos de la investigación (Powell y DiMaggio, 1999).

La visión económica de las instituciones se vincula con el proceso multifacético de confrontación de intereses. Para ello, se deben generar incentivos y castigos para que los actores involucrados en la política, principalmente la burocracia de calle⁷ (Lipsky, 1980) ejecute lo dispuesto desde el diseño; si no existen estos incentivos vinculados con la racionalidad individual no habrá forma de que funcione. Así, “los actores que toman parte en el proceso buscarán satisfacer sus intereses y si no lo logran buscarán mantener lo que tienen o – si advierten que sufrirán perjuicios producto de la política pública –, alternativamente, buscarán minimizar la pérdida” (Olavarría, 2007: 19).

“Para el neoinstitucionalismo económico, las instituciones (las reglas) son las sanciones y los incentivos (los premios y los castigos) que logran dar una dirección al comportamiento humano. Son los “palos” o las “zanahorias” que se usan para reforzar la coordinación de los actores individuales en el cuidado de bienes públicos (Zarembeg, 2013: 38)”.

Si bien, esto se sustenta en la racionalidad de los individuos, también se sustenta en la capacidad de estos para llegar a acuerdos y construir reglas para contener, encuadrar, redirigir o alinear dicha racionalidad individual a la colectividad generando consensos de manera intermitente (Zarembeg, 2013: 38), en tanto que sabrían qué cambios en las reglas les favorecerían (Vergara, 2010: 38). Así, para el neoinstitucionalismo económico las instituciones son producto de los seres humanos y constriñen la misma conducta fin de lograr la consecución de sus intereses y mayor beneficio posible (Roth, 2015: 95-98).

Bajo estas premisas, el neoinstitucionalismo económico ha enfrentado diversas críticas respecto a los incentivos y sanciones que supondría que los efectos de las políticas no se

⁶ Este neoinstitucionalismo es una corriente anglosajona que hizo frente al conductismo, que a su vez enfrentó los postulados del viejo institucionalismo, y que por ejemplo guarda sus diferencias respecto al contexto latinoamericano, pues en este caso no existía una fuerte presencia del conductismo en la academia, sino más bien cobra fuerza ante teorías de la dependencia, sobre todo desde la transición a la democracia y las reformas de Estado de segunda generación (Zarembeg, 2013: 34).

⁷ O de nivel operativo.

mantengan. Así, el éxito o fracaso de una política se relaciona con las instituciones en cuanto la estabilidad que permiten.

“Evidentemente, existe una relación entre la estabilidad en el funcionamiento de las organizaciones burocráticas, en sus criterios de decisión y en el conjunto de reglas que norman las acciones de gobierno, con la consistencia de las políticas públicas. Mientras más estables sean los procesos y las decisiones, serán más consistentes las políticas y tendrán mayor credibilidad” (Vergara, 2010: 44).

En este sentido, para mejorar la credibilidad gubernamental es necesario construir instituciones que aumenten la estabilidad en los procesos de gobierno. Por ejemplo; al retirar cierto tema de política de las manos del gobierno electo y darlo a una agencia especializada que opere bajo un arreglo institucional particular (Vergara, 2010: 44) para que dicho arreglo incorpore la estabilidad que las políticas requieren.

“Las instituciones le dan estabilidad a los procesos sociales, políticos y económicos. Sin estabilidad sería imposible predecir el comportamiento de los demás y, por lo tanto, imposible coordinar la cooperación organizacional. Sin instituciones no existiría colaboración entre organizaciones debido a lo elevado de los costos de transacción y, por lo tanto, la efectividad de las políticas públicas estaría muy limitada. En cambio, un buen arreglo institucional permite que los actores y las organizaciones colaboren a pesar de las dificultades por especificar los contratos, mejora la eficacia de las acciones de gobierno y eleva la calidad de sus políticas públicas” (Vergara, 2010, 44).

Ahora bien, para los neoinstitucionalistas históricos, las reglas son estructuras que marcan el camino a seguir por parte de los individuos a través de su permanencia en el tiempo, para quienes dos conceptos clave son: las coyunturas críticas y los patrones o senderos de dependencia⁸. Estos patrones de dependencia son definidos como procesos sociales que se auto-refuerzan continuamente por los individuos donde existen eventos específicos (coyunturas críticas) que pueden modificar ese sendero preestablecido o romper un paradigma, aumentando la capacidad de agencia de los participantes. Son momentos donde el paradigma o creencias delimitadas pueden romperse y crear nuevas (Zaremborg, 2013).

⁸ Las instituciones, por lo tanto, reglan la conducta de los individuos porque a partir de cierto momento inicial se instala un sendero que va autorreforzándose con el tiempo, y entonces, simplemente, hacemos las cosas de cierto modo porque “siempre se hicieron así” (Zaremborg, 2013: 41).”

En comparación con los neoinstitucionalistas económicos, se propone que los individuos no se encuentran todo el tiempo planeando lo que les conviene, sino que, la herencia institucional y política influye de mayor manera que la selección de la acción pública (Roth, 2015: 98). Entonces, al ser un proceso histórico conviene contemplar los inicios de determinada acción en el pasado para analizarla con las condiciones actuales del problema; en ocasiones el contexto y situación cambian pero las instituciones continúan intactas, provocando que algunas acciones no parezcan tener sentido en la versión nueva del problema pero que al mirar al pasado se relacionan con los marcos institucionales en que se circunscribieron.

Por otro lado, uno de los conceptos más estudiados dentro del neoinstitucionalismo sociológico es la rutina⁹. Aquí los individuos toman sus decisiones no tanto racionalmente, sino de manera inconsciente, estos determinantes son culturales (valores) y tienen cierta persistencia más allá de las instituciones de origen al ser interiorizados por los individuos (Peters, 2003:76), pues no necesitan una receta consciente ni planificada para accionar, ahorrando así atención organizacional (Simon, 1972, 1982).

“Los directivos, gracias a las rutinas, solo tienen que dirigir su atención hacia las zonas de las organizaciones en las que esas rutinas dejan de funcionar. Esto significa que solo tienen que dirigir las capacidades conscientes de planificación, diagnóstico, reforma, cálculo, etc, hacia las zonas donde las acciones no “fluyen naturalmente” por medio de rutinas” (Zarembeg, 2013: 43).

Un aspecto relevante del neoinstitucionalismo sociológico es la introducción del concepto de isomorfismo, pues en gran medida se vincula con el objeto de la presente investigación. Este isomorfismo es un proceso cognitivo donde las organizaciones eventualmente cambiarán su forma de pensar y decidir para adaptarse al entorno que las rodea. Este proceso es complejo y progresivo, pero inapelable en tanto que se piensa y se realizan acciones acordes al espacio, personas y organizaciones con las que se relaciona (Powell y DiMaggio, 1999).

De la mano con la anterior, otra visión que ofrece grandes pistas sobre el la institucionalización del enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género es el institucionalismo cognitivo, que si bien pueden observarse rasgos de aprendizaje en

⁹ Una rutina, según Zarembeg (2013: 43) es un libreto cognitivo que nos indica cómo se hacen las cosas, o siguiendo a Vergara (2010:28) son procesos organizacionales automatizados que se disparan con un estímulo y producen un resultado predeterminado, para lo cual no se toma ninguna decisión.

todas las variantes teóricas del neoinstitucionalismo, esta propuesta cuenta con sus particularidades. “La capacidad de aprender es la razón principal de la plasticidad observable en el comportamiento humano, y la interacción entre individuos que aprenden da lugar al cambio en la sociedad, la política, la economía y las organizaciones” (Mantzavinos, North y Shariq, 2015: 13). Esto desde un aprendizaje individual hasta la experiencia en el colectivo en términos de cambio social a través de los modelos mentales que se combinan en un sistema de creencias (Mantzavinos, et. al., 2015: 15-16).

La cognición juega un papel importante en las políticas públicas pues todo cuanto se ha realizado ha sido fruto de un proceso largo de posicionamiento de agendas, de ruptura de paradigmas, de modos de hacer y pensar las cosas, conceptualizaciones sobre lo humano, lo correcto, lo incorrecto; así como, de repensar la sociedad misma y sus problemas.

(...) los individuos de un entorno sociocultural dado se comunican continuamente con otros individuos mientras resuelven sus problemas. El resultado directo de esta comunicación es la formación de modelos mentales compartidos (Denzau y North, 1994), que proporcionan el marco para una interpretación común de la realidad y dan origen a soluciones compartidas frente a los problemas que surgen en el entorno. La importancia de este proceso es obvia: una interpretación compartida de la realidad es el cimiento de cualquier interacción futura. (Mantzavinos, et. al. 2015: 17).

No es de sorprenderse que ante políticas tan complejas como la que involucraría la no discriminación requiera de un proceso cognitivo particular y que será perfectible, pues es probable el error o fracaso.

Ante un escenario como el planteado, podemos invocar que “el aprendizaje es un fenómeno evolutivo de ensayo y error (Popper, 1992, citado en Mantzavinos, et. al 2015: 15), y el fracaso en la resolución de un problema lleva a poner a prueba una nueva solución”, por lo tanto este ejercicio de análisis permitiría identificar las falencias localizadas para mejorarlas.

Estos conceptos base de los neoinstitucionalismos abordados no son excluyentes, sino que, según sea el caso pueden ser utilizados desde diversas perspectivas. Para efectos de la presente, se consideran estas cuatro visiones con aspectos elementales que pueden ser retomados en el análisis de la política de no discriminación.

Concretamente las instituciones, tienen una particular importancia en las políticas públicas, lo cual se expresa la siguiente aseveración:

“El criterio básico sobre el cual se funda esta aproximación es que los actores que participan en el proceso de política pública desempeñan sus roles dentro de un contexto institucional, en el cual hay un conjunto de reglas que establece los pasos y formalidades que deben seguirse para el establecimiento de una política pública, que confieren atribuciones y responsabilidades a quienes están llamados a decidir sobre las políticas públicas y que prescribe las formas concretas que deben adoptar las políticas públicas.” (Olavarría, 2007: 18)

Las políticas públicas (en todo su proceso) se realizan en un marco institucional en el que se inscribe el problema público, el gobierno y la sociedad, de ello dependerán en gran medida las prioridades que se atiendan, así como los enfoques y soluciones que se le den a determinado problema. Zarembeg (2013: 27) menciona que “las visiones centradas en la “ingeniería institucional” enfatizarán cómo la construcción de reglas adecuadas favorece la estabilidad de las políticas, más allá de los intereses “caprichosos” de los individuos a lo largo de las administraciones”. Esto es, reconocer que las instituciones como elemento estructural pueden afectar el comportamiento de las personas (Roth, 2015) y que se busca la estabilidad al respecto (Vergara, 2010: 43-44).

Ahora bien, hablar de un marco institucional significa retomar el contexto en el que se desenvuelve la política. Este marco institucional incluye el aspecto normativo, organizacional, presupuestal, programático y cultural. Rubros de suma importancia al analizar la implementación de las políticas a partir de las instituciones, ya que son trascendentales en el resultado que logra su ejecución y gestión, sobre todo las políticas que precisan cambios culturales y estructurales de largo plazo. Esto contextualiza el marco en el cual los organismos públicos desarrollarán los procesos de la política pública.

“Los organismos públicos, agencias públicas o servicios públicos son, entonces, los entes encargados de poner en práctica las instituciones – reglas del juego – y comportarse conforme a ellas. Las organizaciones públicas ponen en movimiento las reglas del juego establecidas en la institucionalidad y las hacen cumplir. Son las organizaciones públicas las que sancionan a quienes no cumplen las normas” (Olavarría, 2007: 41).

Las políticas públicas son implementadas por organismos o agencias públicas, que en muchas ocasiones son creados específicamente para tales funciones. A su vez, esos organismos

públicos deben realizar su trabajo de acuerdo con un conjunto de normas (formales e informales) que los rigen y que conforman el contexto institucional en que esos organismos se inscriben. Estas delimitaciones institucionales dimensionan las posibilidades de acción respecto a una política pública, así como los límites a las que se ciñen para su funcionamiento administrativo, legal, cultural y organizacional para la creación de valor público¹⁰.

1.3.1. EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN

Las instituciones no son dadas *per se*, sino que se pueden crear a través de un proceso complicado en el que intervienen diversos factores en su construcción y delimitación. Este proceso se denomina institucionalización.

Meyer y Rowan (1977: 341) indican que la institucionalización es el proceso a través del cual “los procesos sociales, las obligaciones o la realidad se convierten en una norma como el *status* social”. Las organizaciones se transforman en instituciones cuando logran este *status*. Se puede decir entonces, que la institucionalización mide su éxito al saber si ha logrado el resultado final, es decir, si se ha creado institución.

Otra visión es la de Suchman (1995) para quien la institucionalización y la legitimación de las organizaciones son conceptos sinónimos. Así, por ejemplo, las organizaciones muy legitimadas son organizaciones muy institucionalizadas, con menor necesidad de justificación de sus actuaciones (Barley, 2008). Por su parte, Zucker (1983: 25) indica que algo se encuentra institucionalizado cuando otra posibilidad alterna podría ser literalmente impensable. Es sólo después de que se internaliza una norma que puede ser identificada como institucionalizada (Zucker, 1977: 727).

Para que determinada situación o comportamiento se encuentre institucionalizado no es suficiente con lograr normatividad formal y existencia de organizaciones, sino también al incorporarle en las personas que hacen parte de ello en el día a día, lo que Stevenson, Hamm, Spiegelman y Hedlund (2009) exponen como regularidades empíricas. Desde esta perspectiva “definir la institucionalización (es decir, las instituciones como regularidades empíricas) como la medida en que las relaciones conductuales promedio a largo plazo relevantes (las

¹⁰ Las políticas públicas crean valor público, cuando satisfacen aspiraciones sentidas y se implementan con apego a principios, valores y procedimientos institucionalizados, apreciados por los ciudadanos. (Olavarría, 2007: 49)

regularidades empíricas relevantes) son estables en el tiempo” – traducción propia (Stevenson, Hamm, Spiegelman y Hedlund, 2009: 8).

Lo anterior se hace evidente cuando no en todas las circunstancias la presencia de una norma legal significa un cumplimiento cabal por parte de la sociedad o grupo, ante ello existen estas regularidades empíricas, es decir, lo que sucede más allá de lo formal.

Se vislumbran dos etapas del proceso de institucionalización: 1. debe haber una decisión consciente de crear una organización o institución para determinado propósito, y; 2. mejorar la institución a lo largo del tiempo y adherirle ciertos valores (Peters, 2012). Existen algunos apuntes necesarios respecto a los motivos de por qué una organización querría institucionalizarse; Powell y DiMaggio (1999) dicen a grandes rasgos que es para evitar sanciones, para respetar las obligaciones sociales o para conseguir el éxito. Para otros autores (Cruz, Prado y Díez, 2013: 25) “la literatura sugiere la existencia de al menos tres grupos de motivos que promueven que las organizaciones se conviertan en instituciones: a) la presión de los grupos de interés; b) la obtención de ventajas competitivas, y c) las cuestiones éticas”.

En el caso de este estudio podemos identificar a los interesados en el tema (*stakeholders*) partiendo de los grupos afectados por el fenómeno discriminatorio, organizaciones de la sociedad civil, organismos gubernamentales, a saber, los alusivos a defensoría de Derechos Humanos o en particular de grupos discriminados. Por otro lado, intervienen organismos internacionales y con estrategias de defensa, grupos de derecha y religiosos en contra de ciertos derechos de la población en disidencia sexo-genérica. Respecto a la ventaja competitiva relacionada con las facultades de los organismos gubernamentales respecto a su incidencia en el problema público a solucionar y la materia ética se refleja en las cuestiones valorativas del ser y deber ser en una sociedad democrática, en la cual la discriminación no sería admisible.

Respecto a los Derechos Humanos, en temas de discriminación y género, los conceptos que han permeado esta discusión son tanto la transversalización como la institucionalización. Según Zaremborg (2013:21-22) mientras la transversalización constituye uno de los enfoques contruidos históricamente para atender la creación de formas de resolución de problemas públicos; la institucionalización alude a la estabilidad de estas acciones para avanzar en la resolución de estos. La diferenciación tiene lógica al considerar las aspiraciones de mejora, principalmente de cambio cultural. Así, mientras la transversalidad puede incorporar cambios en

la cotidianidad, no garantiza que dichos cambios permanecerán en el tiempo, lo cual imposibilita la solución permanente de los problemas públicos estructurales.

Un aspecto que no se debe dejar fuera es lo relativo al cambio organizacional, si bien no es objetivo de la investigación, concierne al proceso de institucionalización e “implica un esfuerzo deliberado por incorporar el conocimiento a nivel organizativo para que pueda persistir y estar disponible para futuras reutilizaciones” (Wiseman, 2007: 1113). Así, “el aprendizaje que han emprendido individuos y grupos en este proceso está incrustado en el diseño de los sistemas, estructuras y procedimientos de la organización” (Crossan, Lane, White y Djurfeldt, 1995: 347).

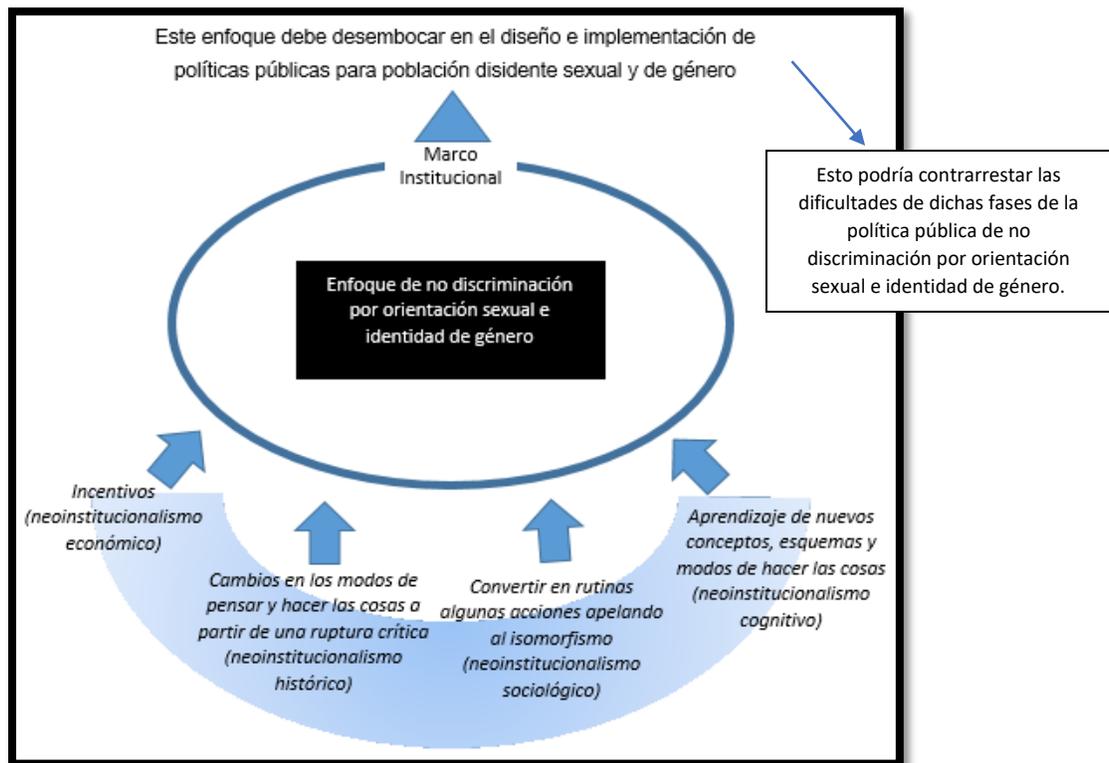
Es prudente abordar los cambios culturales respecto a la discriminación desde el marco institucional, pero sobre todo desde el proceso de institucionalización del enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género, así como la forma de diseñar y gestionar la implementación de la política. Al entender las dificultades que surgen entre el diseño e implementación de la política de no discriminación planteada se vislumbra que el enfoque utilizado no responde al enfoque ni a los cambios institucionales requeridos para su adecuado funcionamiento, por ello se plantea la necesidad de institucionalizarse. Si no contamos con la institucionalización de dicho enfoque, difícilmente podremos desarrollar la política pública en búsqueda de la solución al problema público.

Hasta aquí, el marco teórico-conceptual planteado nos ofrece diversas aristas para el análisis de la implementación de la política de no discriminación al retomar las salvedades que el neoinstitucionalismo aporta a la hechura de las políticas.

La concatenación entre los conceptos emanados de los neoinstitucionalismos utilizados se refleja en la figura 1 que enlaza el proceso de institucionalización del enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género desde el marco institucional y los comportamientos, actitudes, rutinas y acciones en las que se desenvuelven las políticas públicas.

Los problemas de implementación que se enfrentan a las disyuntivas organizacionales e institucionales nos dejan una oportunidad para analizar la estructura y funcionamiento de la política de no discriminación en México. Corresponde ahora entender el problema público planteado (discriminación por orientación sexual e identidad de género) como de importancia para el gobierno que requiere un análisis puntual sobre su implementación desde su proceso histórico, pues existen acciones relevantes hasta el momento actual de la política.

Figura 1. Institucionalización del enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género en política pública desde los conceptos neoinstitucionales (económico, histórico, sociológico y cognitivo)



Fuente: elaboración propia

CAPÍTULO II: CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE LA POLÍTICA DE NO DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO: EL CASO DE LA ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO

Los problemas públicos se van desarrollando en un espacio de interacción entre diversos actores involucrados donde convergen las ideas respecto a estos, así como la forma en que han de ser solucionados. En este espacio público se encuentran los actores relevantes impulsores de las políticas, las personas afectadas por el problema determinado en busca de posicionar su visión y manera de incorporarla a la actividad gubernamental por las diversas instituciones encargadas.

Bajo estas circunstancias, se desprende a continuación el marco histórico en el que se ha desarrollado el problema público de la discriminación en el caso de la orientación sexual e identidad de género. Se expresa en las siguientes líneas un bosquejo del movimiento de las poblaciones en disidencia sexo-genérica en la historia mexicana, así como el vínculo con el derecho internacional, mismos que dieron paso a una institucionalidad para abordar la problemática, aunque no de manera tácita, sino a través de una ventana de oportunidad para la formulación de la política de no discriminación.

Para tales efectos se vincula la institucionalidad con los momentos particulares de los gobiernos federales en México, donde los planes nacionales de desarrollo enmarcan los objetivos del gobierno en turno, lo que significa analizar la inclusión de la problemática a la luz los aspectos organizacionales, institucionales, normativos y político-culturales, considerando actores preponderantes en estas determinaciones, la manera en que el problema entra en la agenda gubernamental, así como las reformas que han permitido posicionarlo.

El capítulo consta de cinco subtítulos, partiendo del involucramiento del derecho internacional para la no discriminación y la especificidad que nuestro caso requiere; la presencia de la población en disidencia sexo-genérica en el espacio público, así como el desarrollo institucional específico a partir de la conformación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), que ha pasado por diversas fases según el sexenio en que se desarrolle desde su surgimiento en el año 2003.

2.1. EL DERECHO INTERNACIONAL SOBRE NO DISCRIMINACIÓN Y LA ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO

La lucha contra la discriminación ha sido una de las batallas históricas que se han fraguado con mayor intensidad, con diversidad de poblaciones afectadas y que se enmarcan en contextos de exclusión, desigualdad y dominación.

Los antecedentes de esta lucha desde la discusión jurídica se remontan principalmente a la segregación racial que vivía la población afroamericana¹¹ en Estados Unidos. Los primeros esfuerzos respecto a la no discriminación como un derecho surgen de esta pugna (Gutiérrez, 2014: 8). También se hizo cada vez más evidente de la mano de los movimientos sociales como el feminista, la emancipación de comunidades indígenas, entre otros que se unieron para denunciar y visibilizar el desprecio que han padecido.

La participación de la sociedad civil en la visibilidad de sus problemáticas, así como el respaldo internacional y de los Estados parte ha provocado un verdadero *corpus juris* respecto a la no discriminación. En la región existe la Convención Americana de Derechos Humanos, donde se reconoce a “la no discriminación como corolario de la igualdad de todas las personas, de lo que se desprende, además la obligación que tienen los Estados de no discriminar y proteger a todas las personas de dicha práctica” (Gutiérrez, 2006: 165).

Sin embargo, respecto a la población en disidencia sexo-genérica no se cuenta con un documento avalado por los Estados que los obligue específicamente a la garantía del derecho de no discriminación más allá de las consideraciones ya establecidas desde la defensa de la dignidad de la persona humana. Por ejemplo, existen los denominados Principios de Yogyakarta que fueron elaborados en Indonesia en 2006 por la Comisión Internacional de Juristas (ICJ, por sus siglas en inglés) y el Servicio Internacional para los Derechos Humanos (ISHR) conformada por 29 especialistas en Derechos Humanos que redactaron una serie de principios dirigidos a la aplicación de la legislación internacional de derechos con relación a la orientación sexual y la identidad de género (ICJ, 2007: 7), definiendo los principios como:

¹¹ [...] surgió desde la fundación de las 13 colonias, cuando la esclavitud estaba en su apogeo, los conflictos raciales se recrudecieron al término de la Guerra de Secesión de 1861 a 1865, en la cual se abolió la esclavitud al triunfar el Norte, cuando el gobierno encabezado por Abraham Lincoln decretó la libertad de los esclavos. Sin embargo, la discriminación y las desigualdades persistieron. Los negros fueron libres, pero no iguales en derechos a los demás ciudadanos estadounidenses (Excelsior, 2013).

“Un proyecto encaminado a desarrollar una serie de principios legales internacionales sobre la aplicación del derecho internacional humanitario a las violaciones de derechos humanos por motivos de orientación sexual e identidad de género, a fin de imbuir una mayor claridad y coherencia a las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos.”

Estos principios fueron presentados ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como una carta global para los derechos de la población en disidencia sexo-genérica, los cuales no han sido adoptados por los Estados, y por tanto no constituyen un instrumento vinculante del derecho internacional de los Derechos Humanos, empero pretenden serlo como norma universal y estándar jurídico internacional de obligatorio cumplimiento para los Estados (ICJ, 2007).

Particularmente, en 2006 Noruega envió al Consejo de Derechos Humanos de la ONU una declaración conjunta sobre violaciones a derechos humanos por orientación sexual e identidad de género (Strømme, 2006), misma que impulsó que en 2008 se lanzara un llamado oficial a despenalizar la homosexualidad en los países que mantenían como delito dicha orientación sexual, esta fue la primera declaración a favor de la población en disidencia sexo-genérica leída en la Asamblea General de la ONU, aunque sin carácter vinculante.

Aunado a lo anterior, se encuentra la Declaración sobre orientación sexual e identidad de género de las Naciones Unidas que es una iniciativa francesa respaldada por la Unión Europea (UE), presentada ante la Asamblea General de la ONU en 2008 donde se condena la violencia, el acoso, la discriminación, la exclusión, la estigmatización y el prejuicio basado en la orientación sexual e identidad de género, así como los asesinatos, ejecuciones, torturas, arrestos arbitrarios y la privación de derechos económicos, sociales y culturales por estos motivos (ILGA, 2008), pese a dichos esfuerzos aún no es retomada a cabalidad por los Estados, aunque existe una tendencia favorable en la ONU al nombrar recientemente a un experto independiente en la persona de Vitit Muntarbhorn¹² (Paletta, 2016) que fue copresidente del comité de redacción de los principios de Yogyakarta y que ha trabajado con diversos actores respecto a los Derechos Humanos, orientación sexual e identidad de género, por lo que se vislumbran nuevos aires de cambio que podría traer consigo pronunciamientos más formales sobre esta cuestión.

Desde la visión latinoamericana, el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIPDH) continúa con la labor emprendida desde 2012 respecto a las

¹² Profesor tailandés de derecho internacional.

relatorías¹³ sobre los derechos de las personas en disidencia sexo-genérica, así como recientemente con la Declaración de la Coalición de lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transexuales, transgénero e intersexuales de las Américas ante la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Cancún, México (OEA, 2017), sin dejar de mencionar la sanción de la CIDH respecto a un caso chileno que reafirmó el derecho al matrimonio y con ello la custodia de hijas/os.

El precedente regional más importante en la materia es *Atala Riffo e Hijas c. Chile*, donde la CIDH sancionó al Estado chileno por negar a una mujer lesbiana la custodia de sus hijas. En dicha sentencia, la Corte estableció que el derecho a no ser discriminado plasmado en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe “cualquier norma, acto o práctica discriminatoria” basada en la orientación sexual de la persona. La CIDH también determinó que la orientación sexual “no puede servir de sustento para negar o restringir ninguno de los derechos establecidos en la Convención”, extendiendo así su razonamiento a todos los derechos ahí plasmados, incluyendo el derecho a contraer matrimonio contenido en el artículo 17 (Castellanos, 2017).

La visión internacional respecto al derecho a la no discriminación por orientación sexual resulta relevante, pues enmarca los principios base que los Estados han de retomar. Una vez analizado el derecho internacional sobre no discriminación que involucra a la población en disidencia sexo-genérica, conviene abordar el contexto histórico en el que se han enmarcado estas poblaciones en México.

2.2. FORMACIÓN DE LA AGENDA DEL PROBLEMA DE LA DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO EN MÉXICO

Reconocer el impulso de las problemáticas que la población en disidencia sexo-genérica ha logrado llevar al aparato gubernamental para ser atendidas nos obliga a retomar brevemente su historia. En gran medida supone características concretas respecto a los contextos en los que inició, las transformaciones a las que han tenido que incurrir, así como la necesidad de estructuración que ha llevado el tema al estado actual.

¹³ A partir del año 1990, la Comisión Interamericana empezó a crear Relatorías Temáticas con el objeto de brindar atención a ciertos grupos, comunidades y pueblos que se encuentran especialmente expuestos a violaciones de Derechos Humanos por su situación de vulnerabilidad y por la discriminación histórica de la cual han sido objeto. La finalidad de crear una Relatoría Temática es fortalecer, impulsar y sistematizar el trabajo de la propia Comisión Interamericana en ese tema.

Fue hasta el periodo de 1920 -1960 cuando emergen importantes personajes con quienes se identifica la creación de un espacio público que sería ocupado por personas en disidencia sexo-genérica, mismo que se desarrollaría principalmente en clandestinidad (Laguarda, 2010).

La represión y discriminación eran la nota frecuente para estas poblaciones e incentivados en parte por el movimiento internacional, sobre todo desde los disturbios de *Stonewall Inn*¹⁴ (D'Emilio, 1998) y ante un contexto nacional de cambios sociopolíticos en los años 60 como la creciente urbanización, niveles más altos de educación, así como la toma de conciencia después de la matanza de Tlatelolco fueron gestando el movimiento social al evidenciar las condiciones problemáticas de exclusión en las que vivían, ante lo cual era imprescindible lograr, primero que sus necesidades se ubicaran en la agenda pública para después ser parte de las prioridades en la agenda gubernamental¹⁵ (Aguilar, 2014c: 31-32), sin embargo, como se analiza más adelante el movimiento social, si bien logró mayor visibilidad, no logró la inclusión de sus problemáticas en los cursos de acción del Estado en el ámbito federal.

Según diversos historiadores y especialistas en el tema (Diez, 2011, Salinas, 2010, 2012), este movimiento social en México comienza en 1971, cuando un joven empleado de la tienda departamental *Sears* fue despedido por supuesta conducta homosexual, lo que inconformó a activistas, intelectuales, artistas y estudiantes que se sentían agraviados por el suceso homofóbico, este evento es considerado el detonante del movimiento en disidencia sexo-genérica mexicano.

A estos hechos se les atribuye la formación del primer grupo organizado del que se tenga registro en México, apoyados por personajes de renombre como Nancy Cárdenas, Luis González de Alba y Carlos Monsiváis al haber pertenecido a los movimientos sociales de los años 60. Con ello, se instituye en agosto de 1971, el Frente de Liberación Homosexual (FLH) y aunque se disolvió un año después, sentó precedentes como la organización pionera al respecto al ser semillero de militancia de la causa que en futuras versiones del movimiento se constituyeron en organizaciones. En ese momento, las demandas eran por la incorporación a los espacios públicos,

¹⁴ El 28 de junio de 1969, un grupo de personas trans, seguidas por lesbianas, gays y bisexuales, hicieron frente con valentía al acoso policial, al que eran sometidas por su orientación sexual en el bar que solían frecuentar: "*Stonewall Inn*" en Nueva York, fecha mítica que de hecho enmarca la celebración de las marchas del orgullo LGBT a nivel mundial.

¹⁵ Suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que se han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar (Aguilar, 2014: 29).

reconocimiento a la diversidad, el derecho a la diferencia y alto a las razias¹⁶. En este sentido, se comenzaba a fraguar la agenda pública, en donde se integran las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de atención de la sociedad y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente (Aguilar, 2014c: 32).

A partir de este instante, Jordi Diez (2011) y Héctor Salinas (2010, 2012) ubican la historicidad del movimiento en tres o cuatro etapas identificadas por sus rasgos relevantes, donde podemos mencionar la dinámica y transformación bajo la que operó el movimiento en disidencia sexo-genérica en México antes de ser considerado como población a atender a través de políticas públicas. Se podría identificar en este periodo los inicios de la formación de la agenda, en tanto que “las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas” (Cobb y Elder, 1976 citados en Aguilar, 2014: 31), esto también al considerar que “si una situación particular o un conjunto de circunstancias constituye un problema y es propiamente un asunto de “interés público”, esto depende de las creencias y valoraciones, no de los hechos mismos” (Cobb y Elder, 1984: 115). Así, los primeros pasos del intento de posicionamiento del tema en general se suscitaron desde una disconformidad particular que fue creciendo a un interés al menos parcialmente público.

Entre 1978 y 1981 se crearon otros grupos organizados como el Frente Homosexual de Acción Revolucionaria (FHAR), Grupo Lambda de Liberación Homosexual y Oikabeth, este último exclusivo de mujeres lesbianas. En este mismo periodo, se desarrolló la primera marcha del orgullo homosexual en México (1979) con influencias de los movimientos de los años 60 e ideologías comunistas y anarquistas (Salinas, 2010).

Es necesario mencionar el vínculo con las acciones internacionales. Por ejemplo, para la cuestión de la homosexualidad particularmente, en 1973 la *American Psychiatric Association* (APA) dejó de considerarla como una enfermedad mental (Granados y Delgado, 2007: 31) y no fue sino hasta el 17 de mayo de 1990 que la Organización Mundial de la Salud (OMS) hizo lo propio. Esto imposibilitó históricamente el abordaje de las problemáticas específicas que sufren

¹⁶ Las razias, muy comunes entre los años 60-80 son acciones en las cuales los cuerpos policíacos y de seguridad pública detienen arbitrariamente a personas por su apariencia física, su comportamiento o sospecha de pertenecer a grupos considerados delincuenciales; básicamente se trata de la “caza” por consigna de tales grupos (Salinas, 2010:83).

en este caso los hombres homosexuales y mujeres lesbianas en materia de políticas públicas. En este periodo los avances respecto a las identidades sexuales y de género fueron mínimos.

Entre 1982 y 1991 el movimiento tuvo que sortear diversas dificultades y priorizar demandas con relación a los problemas que se enfrentaron según las épocas; como al centrar la atención a la lucha contra la emergencia del VIH y el sida, mismos que provocaron que muchos de los líderes y lideresas morales y políticos del movimiento acaecieran, por lo que fue necesario virar la acción del movimiento a atender estas enfermedades. Así, muchas organizaciones comienzan a desaparecer o cambian su actividad preponderante y se incorporan voluntarios heterosexuales a través de acciones humanitarias para hacer frente a la pandemia (Salinas, 2010).

Por otro lado, se ubica una etapa de abandono en las bases del movimiento entre 1992 y 2000 con cambios de liderazgos al aparecer nuevas organizaciones producto de divisiones de las anteriores que lograron diversas iniciativas de tipo organizacional, cultural, sociopolítico y económico (Salinas, 2010). Así, cambió la visión respecto al problema y se circunscribieron al discurso e impulso de organismos internacionales sobre Derechos Humanos al reconocerse como sujetos de derechos, abrazando igualmente el concepto de “diversidad sexual” (Diez, 2011).

En resumidas cuentas, se pasó de una fase inicial de conformación de la comunidad de política al marchar por primera vez y ubicarse como grupos organizados; de ese movimiento de calle pasaron a un movimiento más profesional enmarcado en organizaciones civiles, como el caso del FHAR que años después se conformaría como una asociación civil, a saber, Colectivo Sol, una de las organizaciones no gubernamentales más importantes en la lucha contra el VIH y el sida en México.

Evidentemente, la consigna no siempre refirió *per se* al tema de la discriminación, sin embargo, los rasgos exigidos sobre derechos (aunque se habló de ellos hasta después de los años noventa) refleja las causas históricas de la discriminación a esta población y la forma en que construyeron sus demandas para lograr posicionarlas en la agenda gubernamental.

Es necesario mencionar que este recorrido por atención gubernamental se vio mermado tras la existencia de disputas al interior del movimiento, la diversidad de posicionamientos y el contexto cultural e institucional en el que se encontraba el país. Por ejemplo, Cobb y Elder (1986: 26) establecen la hipótesis de que “cuanto mayor sea la disparidad entre los dos tipos de agenda (la pública y gubernamental) mayor será la intensidad y frecuencia de conflictos dentro del

sistema político”, a saber, las demandas contravenían radicalmente la cosmovisión sobre poblaciones en disidencia sexo-genérica, aunado a la cultura heterosexista imperante, entonces, entre las exigencias vertidas en la agenda pública y los aspectos retomados en la agenda gubernamental la distancia era considerable, por ello el tema no cobró relevancia en el actuar estatal mexicano, sino parcialmente hasta el año 2001. En ese momento, y a partir de una ventana de oportunidad (Zahariadis, 2007) se comienza la institucionalidad de la no discriminación en México ante la tónica de lucha por la reivindicación derechos.

Hasta aquí, entendiendo que “una demanda, problema, cuestión o asunto a ser considerado como punto o tema de la agenda de gobierno supone analíticamente decisiones antecedentes: la decisión de prestarle atención, la elaboración y selección de su definición, la elaboración y selección de una opción de acción” (Aguilar, 2014c: 29) el movimiento social no logró tal posicionamiento en el gobierno federal, sino a través de circunstancias emanadas de un contexto internacional.

2.3. UNA VENTANA DE OPORTUNIDAD DESDE LA OEA: LOS INICIOS DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LA NO DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO 2000-2006

La incursión de México en el proceso de institucionalidad de la no discriminación inicia en el año 2001 en un escenario de cambio particular que enfrentó a Latinoamérica a nuevos paradigmas respecto a la inclusión de los Derechos Humanos en las agendas gubernamentales.

Aguilar (2014c: 40) plantea que la decisión gubernamental de introducir ciertos asuntos públicos va a depender de la oportunidad de elección favorable (pocos asuntos públicos, obligaciones básicas desahogadas, tiempo, recursos, ausencia de demandas contradictorias), la tratabilidad de cuestiones y demandas (existen experiencias, analogías, información, teorías, tecnologías, recursos, personal competente), el interés de los tomadores de decisiones en intervenir en la cuestión según razones políticas, económicas, éticas, morales, de ámbito de jurisdicción, entre otras. Esta ventana de oportunidad refleja el contexto en el que se instauró la política de no discriminación en México.

En 2001 se reforma el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) donde se eleva a rango constitucional el derecho a la no discriminación, particularmente de los pueblos indígenas (Gutiérrez, 2005: 12), seguramente por los aires de cambio e inclusión que se impregnaban en la región. En 1999, México firma la Convención

Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (CIEDPD), la Cámara de Senadores la aprobó en el año 2000, siendo publicada por el titular del Ejecutivo Federal en turno en el Diario Oficial de la Federación (DOF), en 2001 fue depositada en la Secretaría General de la OEA, de conformidad con lo dispuesto en el artículo X¹⁷ de la CIEDPD. Aunado a ello:

“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” (Berrios, 2016: 72).

México, al estar obligado a acatar las acciones determinadas en la CIEDPD direccionó al presidente Fox a alinear sus preceptos de gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, en el que se incluyó el tema de la discriminación como punto importante de su gobierno. Este se instrumentó en el segundo eje de la política de desarrollo social y humano “Equidad en los programas y la igualdad en las oportunidades” que se vinculaba principalmente con la equidad entre hombres y mujeres. Aunque incorpora otras poblaciones discriminadas, no se vislumbra una focalización e identificación puntual del problema, ante la evidente ausencia de indicadores a este respecto. El vínculo de estas innovaciones en el PND 2001-2006 con la CIEDPD se encuentra en un objetivo específico del mismo; “Promover y fortalecer el desarrollo de las personas con discapacidad para equiparar y facilitar su integración plena en todos los ámbitos de la vida nacional” (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2001).

No se encontró antecedente gubernamental en México que haya abordado el problema de la discriminación, lo que hizo imposible encarar las obligaciones que se habían adquirido al ratificar la CIEDPD. En un marco de cambio de partido en el poder ejecutivo después de 71 años de dominio priísta, el encargo del nuevo presidente emanado del Partido Acción Nacional (PAN), era sin duda el de diferenciarse de dicho régimen, por lo que suscribió cambios sin precedentes que lo vislumbraban ante la sociedad como reformista y ante un discurso que incluía

¹⁷ 1. Los instrumentos de ratificación y adhesión se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. 2. Para cada Estado que ratifique o adhiera a la Convención después de que se haya depositado el sexto instrumento de ratificación, la Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o de adhesión. (OEA, s.f.)

el combate a las desigualdades, la discriminación como una de ellas, dio paso a reformas y leyes en pro de esta causa.

Se encuentra la Comisión Ciudadana de Estudios Contra la Discriminación (CCED) que se instala en 2001 y fue dirigida por Gilberto Rincón Gallardo y Meltis quien había sido candidato a la presidencia de la República en 2000 por el extinto Partido Democracia Social¹⁸. Rincón era un luchador social procedente de la izquierda mexicana y que vivía con discapacidad física, por lo que en campaña denunció la gran situación de discriminación que imperaba en el país al sostener que era un tema insoslayable para un Estado democrático. Bajo este contexto, Rincón Gallardo se convirtió en la figura más representativa respecto al tema de la discapacidad y discriminación.

Estos datos son de suma importancia, pues al analizar la forma en que el tema de la discriminación subió a la agenda gubernamental se ubican elementos relevantes para analizar. Como se explicó, la CCED se instaló en 2001; para el 2003 logran impulsar la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) y con ello la creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). Es decir, el proceso de introducción en la agenda de gobierno duró dos años, un tiempo muy corto para que un problema se ubique dentro de las prioridades del gobierno, sobre todo de un tema inexistente en los precedentes; por ello podríamos considerar que la labor emprendida por la CCED fue una encomienda directa para poder instrumentar la política de no discriminación en México, pues antes de este evento, no existe dato oficial de abordaje gubernamental al problema. También al aprovechar la apertura del sistema en la ventana de oportunidad emanada de la OEA.

Esta Comisión Ciudadana, con apoyo del Gobierno Federal (Rincón, 2005: 8) buscaba la promoción de los cambios legales e institucionales necesarios para encarar la discriminación en México. Estaba integrada por 161¹⁹ personas con objetivos claros:

“La comisión se propuso los siguientes objetivos precisos: 1) la formulación de un proyecto legal amparado en la prohibición constitucional de toda forma de discriminación en el que queden especificadas, por un lado, las protecciones efectivas para toda persona contra cualquier acto de

¹⁸ Partido político de ideología socialdemócrata que tuvo registro legal de 1999 a 2000.

¹⁹ Se conformaba por líderes de los partidos políticos mayores del país, miembros del Ejecutivo Federal, legisladoras y legisladores federales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dirigentes e integrantes de comisiones de derechos humanos oficiales y civiles, miembros de organizaciones civiles que luchan contra la discriminación, integrantes de instituciones académicas y otros especialistas (Rincón, 2001: 261).

discriminación y, por otro, las políticas de compensación y de promoción que el Estado tendría que garantizar a quienes componen los grupos en situación de vulnerabilidad y en riesgo de sufrir una o varias formas de discriminación; 2) la propuesta de un Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación como órgano de Estado, cuyas competencias sean promover y vigilar el cumplimiento de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, así como orientar a las instituciones públicas y privadas para que puedan generar un modelo de convivencia que haga realidad la igualdad de oportunidades en México” (Rincón, 2001: 262).

Con lo anterior, se evidencia que el objetivo era sustentar la existencia de la discriminación en México para instrumentar la política de no discriminación, ante ello se hizo incuestionable la necesidad de legislación específica e institucionalidad.

Así, el 11 de junio de 2003 se publica en el DOF la LFPED. Ley sin precedentes que reglamenta el cumplimiento del derecho a la no discriminación en México a través de propuestas novedosas en la materia, donde los trabajos de la CCED fueron los principales insumos para la legislatura, así como la influencia imprescindible de los tratados internacionales (Carbonell, 2006: 205).

La LFPED fue aprobada por unanimidad en el Congreso de la Unión, muestra fehaciente del tipo de consensos a los que se puede arribar en nuestro país acerca de algunos de los grandes problemas nacionales (CONAPRED, 2004). También evidencia la manera en que se formula una política; en sentido estricto la discriminación en general es un problema identificado como tal por la gran mayoría de la población, al menos como una situación negativa, sin embargo, cuando se comienza a hablar de especificidades, como los derechos de la población en disidencia sexo-genérica, no suele haber tal grado de consenso, sobre todo en los temas alusivos al matrimonio entre personas del mismo sexo, el derecho a adopción, o el acceso al cambio de sexo e identidad de género. Así como lo indican Van Meter y Van Horn (1975) “la implementación tendrá más éxito cuando solo se requieran cambios marginales y cuando el consenso en torno a las metas sea alto”.

En esta ley imprescindible para nuestro tema de estudio se estructuran las principales directrices respecto a las conductas discriminatorias, las medidas para eliminar la discriminación y de acción positiva, la estructura general del CONAPRED, sus funciones, así como los procedimientos que se llevarán a cabo para encarar este fenómeno social. De lo anterior se desprende una de las principales funciones del consejo; el proceso de queja. Para Gutiérrez

(2005: 14-16), los aspectos más relevantes de la LFPED eran: la concordancia con instrumentos internacionales, universalidad de la norma, inclusión de medidas compensatorias, expansión de la lucha antidiscriminatoria, accesibilidad y rapidez de los procedimientos, sanciones no represivas y la creación de un organismo híbrido.

La LFPED, al ser una ley denominada “Federal” es limitante a las cuestiones de dicho ámbito, por lo que expresamente no obliga a las entidades federativas a su cumplimiento en su territorio; sino que se circunscribe a la APF. Es importante mencionar que dicha ley incluye explícitamente la discriminación por orientación sexual, pero no la de identidad de género y enumera las conductas discriminatorias a este respecto:

“Realizar o promover el maltrato físico o psicológico por la apariencia física, forma de vestir, hablar, gesticular o por asumir públicamente su preferencia sexual; provocar al odio, violencia, rechazo, burla, difamación, injuria, persecución o la exclusión por preferencia sexual y por impedir el acceso a cualquier servicio público o institución privada que preste servicios al público, así como limitar el acceso y libre circulación en espacios públicos.

Prohibir la libre elección de empleo o restringir oportunidades para su acceso, permanencia y ascenso; impedir el acceso a la seguridad social y a sus beneficios o establecer limitaciones para la contratación de seguros médicos.

Impedir la libre elección del cónyuge o pareja; negar o limitar información sobre derechos reproductivos e impedir el libre ejercicio a formar una familia; impedir el ejercicio de los derechos de propiedad, administración y disposición de bienes.

Impedir o limitar el acceso a la procuración e impartición de justicia; impedir que se les escuche en todo el procedimiento judicial o administrativo en que se vean involucrados. Así como cualquier otra conducta que se considere que limita, excluye o desconoce los derechos humanos y libertades fundamentales en los términos de esta ley” (Pérez, 2015: 24-25).

Estas puntualizaciones marcaron un hito sin precedentes respecto al tratamiento de las problemáticas que aquejaban a las poblaciones en disidencia sexo-genérica por parte del Estado mexicano, aunque no era la población objetivo que generó tanto la LFPED como al CONAPRED, lograron incorporarse a las acciones gubernamentales gracias al impulso internacional.

2.3.1. LA CREACIÓN DEL CONAPRED Y SUS INICIOS PROGRAMÁTICOS

Una de las grandes apuestas de la LFPED fue la creación del CONAPRED, mismo que comienza funciones en 2004²⁰ con la clara misión de encaminar la política de no discriminación en México, sobre todo lo que hace parte de protección y acciones afirmativas²¹ (Rincón, 2005:9). El resultado de estos cambios fue una estructura institucional que combina las funciones de un *ombudsman* y de un órgano promotor/coordinador de políticas públicas orientadas a remover progresivamente la discriminación, particularmente la de carácter estructural (Gutiérrez, 2005: 16). Este consejo se expresa en el capítulo V de la LFPED, donde se establece que es un órgano descentralizado²² sectorizado²³ dependiente de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) encargado de dirigir la política de no discriminación a nivel federal. En este sentido, la CCED no vio materializadas sus propuestas a cabalidad; en primera instancia, postulaban constituir este organismo como descentralizado no sectorizado (Gutiérrez, 2005: 17) pues en sí mismo el problema de la discriminación no se encuentra en un sector específico, sino en diversos escenarios de la vida pública. La estructura del Consejo, según lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del CONAPRED vigente en esa época, se integró por una Junta de Gobierno, la presidencia y una Asamblea Consultiva, apoyado de diversas direcciones generales adjuntas.

Respecto a la presidencia del Consejo, esta sería designada directamente por la Presidencia de la República, duraría en su encargo tres años y podía ser ratificada por un periodo adicional. Para los inicios del CONAPRED el candidato idóneo para ocupar dicha presidencia era Gilberto Rincón, el cual fue invitado por el presidente Fox a hacerse cargo de la encomienda,

²⁰ Empieza oficialmente funciones el 26 de abril de 2004.

²¹ Estas medidas no se conciben como privilegios absolutos, sino como estrategias flexibles para generar una igualdad real de oportunidades para estas personas. Se trata, para decirlo con términos de Amartya Sen, de estimular con la acción pública el desarrollo de “capacidades básicas” en personas que de otra manera no podrían hacerlo. Quedan fuera de las acciones afirmativas del Estado grupos como las minorías religiosas o los de preferencia sexual no convencional. En estos últimos casos, no se trata de aplicar por parte del Estado políticas de estímulo a su elemento diferencial, sino de generar protecciones contra la presión social, la estigmatización e incluso contra la violencia. (Rincón, 2005: 11)

²² Según la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 45: “Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”, una diferencia con los órganos desconcentrados sería la autonomía, pues estos últimos carece de ella, más allá de autonomía técnica en las funciones que le son designadas, ni tiene capacidad jurídica.

²³ “Son sujetos del derecho público y sujetos de la estructura del Estado en el ámbito de la Administración. Integran —junto a las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos—, el sector descentralizado de la Administración Pública, llamado desde la propia Constitución “paraestatal”, caracterizado por la autonomía de gestión” (Roqué, 2008).

sobre todo porque en las elecciones de 2000 llamó al voto útil para sacar al Partido Revolucionario Institucional (PRI) del gobierno a favor del entonces candidato panista guanajuatense (Saldierna y Olivares, 2008) y que en 2001 presidió la delegación oficial de México en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Usualmente, un organismo nuevo, con nuevas metas y objetivos necesita de un dirigente fuerte ideológica y políticamente; por ello, la apuesta por Rincón significó relevancia para el impulso de la política de no discriminación mexicana en un andamiaje que en realidad no recibió mucho apoyo a la hora de instrumentar la política:

“El Consejo fue concebido esencialmente como un órgano de coordinación y promoción, más que como directo ejecutor de las políticas antidiscriminatorias. Por lo tanto, siempre se pensó en un organismo de proporciones modestas. Sin embargo, la raquíta asignación presupuestal²⁴ que recibió el CONAPRED en 2004 para iniciar operaciones no sólo evidenció el escaso relieve que parte de nuestra clase política le asigna a la lucha contra la discriminación, sino que obligó a reducir a su mínima expresión lo que de por sí era una estructura pequeña” (Gutiérrez, 2005: 18).

En este sentido, sus inicios programáticos se desarrollaron en un contexto no favorable, pese a haber sorteado las disputas para ser considerado en la agenda gubernamental. Se observa, por ejemplo, que el Consejo comenzó con un programa institucional y cuatro proyectos estratégicos sobre los que se planearon las tareas de la institución entre 2004 y 2006:

“Dentro de estos mismos proyectos se pretende dar cobertura al conjunto de programas, obligaciones, disposiciones y acciones convenidas, de acuerdo con las atribuciones de la institución: atención de denuncias por presuntos actos discriminatorios, difusión de una nueva cultura de la igualdad, fomento y generación de estudios y políticas públicas, vinculación y coordinación interinstitucional, y administración y desarrollo institucionales” (CONAPRED, 2005: 8).

Estos cuatro proyectos arrojaron diversos datos. Por ejemplo, en términos de políticas públicas el proyecto “Fomento y generación de estudios y propuestas de política pública sobre el fenómeno discriminatorio” se plantearon como principales acciones; “diseñar, proponer y evaluar las políticas públicas en el marco del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (PNPED)”, mismo que se presentó oficialmente en 2005, aunque se implementó

²⁴ Esto provocó que, por ejemplo, sólo se pudiera contar con una tercera parte del personal estimado para echar a andar la institución.

a partir de 2006, constituye el antecedente más antiguo del programa que analizaremos como estudio de caso en la presente investigación. El Consejo inició el diseño y elaboración²⁵ del PNPED en el marco del Sistema Nacional de Planeación. En este sentido, el programa presupuestario fue clasificado como “E” ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que en su Manual de Programación y Presupuesto (MPP) hace referencia a prestación de servicios públicos (SHCP, 2016), aunque en concreto esta no es la misión del programa, ni del CONAPRED.

Así, se vislumbra una pauta general a retomar, pues desde los inicios de la institucionalidad de la política de no discriminación en México han sido consideradas las relaciones entre diversos sectores como un eje primordial para su desarrollo en el ámbito de la APF, se evidencia que el tema requiere de la existencia de un tejido institucional amplio para sostener la protección del derecho a la no discriminación.

En 2005 se publica la primera encuesta sobre el fenómeno discriminatorio, a saber la “Encuesta Nacional sobre Discriminación en México” realizada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el CONAPRED, representando un ejercicio de opinión cuantitativo sobre dicha problemática y que no contaba con precedentes (CONAPRED y SEDESOL, 2005). Sin embargo, tomando en cuenta a los grupos considerados en la encuesta, no se retoma a poblaciones en disidencia sexo-genérica. Este apunte es relevante, pues se observa que los principales impulsos para la política de no discriminación planteada se enfocaban en atender a personas con discapacidad y aunque incluía otras poblaciones, la realidad es que los cambios no fueron de magnitud similar a otros grupos discriminados, por ejemplo, en 2005 se logra impulsar la Ley General de las Personas con Discapacidad en el DOF, creando a su vez el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad (CONADIS), lo que les dio mayor impulso y presencia a nivel federal para retomar su agenda particular.

En los inicios programáticos del CONAPRED se enfrentaron situaciones adversas en la población general, empresas y resistencias del aparato burocrático, pues en muchas circunstancias se negaban a implicar los cambios necesarios para hacer efectiva la LFPED,

²⁵ A través de diversas formas de participación de la sociedad civil y otros actores relevantes para el caso; sobre todo, para la creación del diagnóstico.

aunado al corto tiempo que llevaba instaurada la institucionalidad para la no discriminación en México y el cambio de gobierno en 2006 que será puntualizado a continuación.

2.4. EL SEXENIO CALDERONISTA ANTE EL PROBLEMA DE LA DISCRIMINACIÓN 2006-2012

Los avances y reestructuraciones del CONAPRED en el anterior sexenio dieron la pauta básica para desarrollarse en el segundo periodo panista en la presidencia de la República a través de la figura de Felipe Calderón Hinojosa. Sin embargo, el impulso e importancia que el tema discriminatorio cobró desde el 2000 y hasta el 2006 fue disminuyendo. Como se muestra en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND 2007-2012) la discriminación no era un eje central de la política nacional, donde se abordaba a la no discriminación como un derecho fundamental únicamente al estar obligados a su inclusión.

Se siguen algunas estrategias en dicho plan, sobre todo desde el establecimiento de medidas punitivas en contra de quienes incurran en prácticas violatorias de los Derechos Humanos, por ejemplo, la discriminación en la prestación de servicios públicos o en el ámbito laboral, la inclusión de la población indígena y la eliminación de la discriminación por género. Pese a que el plan incluía un eje que se pronuncia por la “Igualdad de oportunidades” y la ubicación de un apartado de grupos vulnerables, no se menciona a la población en disidencia sexo-genérica en ningún acápite del PND que guiaría el gobierno Calderonista.

El enfoque de esta administración no fue el de inclusión o Derechos Humanos, sino que utilizó como táctica de legitimación su lucha contra las drogas y la delincuencia organizada, que trajo consigo consecuencias trágicas con relación al aumento de las vejaciones a los derechos, crímenes y asesinatos²⁶, un clima de incertidumbre y miedo tras la irrupción del ejército en las calles de algunas ciudades donde se focalizó la problemática. La lucha contra estos cárteles se convirtió en el principal objetivo del gobierno de Calderón, a través de una estrategia de militarización (Rosen y Zepeda, 2015).

²⁶ En total, el número de narcoejecuciones durante el sexenio de Calderón fue de alrededor de 70000, de acuerdo con datos oficiales proporcionados por el gobierno (Proceso, 2013). Alrededor, del 10% de las muertes violentas en México relacionadas con el crimen organizado, incluye civiles inocentes, así como miembros de las instituciones de seguridad del Estado. (Rosen y Zepeda, 2015: 162) Se tienen también otros datos extraídos de organizaciones de la sociedad civil que dicen que el número de muertos ascendió a 80 mil, 250 mil desplazados de manera forzada, 30 mil desaparecidos, 20 mil huérfanos y cinco mil niños asesinados (Lagner, 2012)

El CONAPRED continuó su labor respecto a la discriminación al impulsar leyes y reformas sobre el tema, así como su inclusión en la construcción del Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2008-2012. Se logra, por ejemplo, la reforma a la Ley Federal del Trabajo de 2012 donde se incluye el hostigamiento y acoso sexual como bloqueo para un adecuado contexto laboral, definiendo como trabajo digno o decente al que se desarrolla sin discriminación de ninguna índole (Cámara de Diputados, 2012), en lo concerniente a la población en disidencia sexo-genérica también incluida.

En este sentido, el 10 de junio de 2011 se realiza la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos que modifica 11 artículos; entre los cambios relevantes al Artículo 1° destacan los siguientes:

- Amplía el catálogo de los Derechos Humanos reconocidos para todas las personas, incluyendo aquellos que se encuentran en los Tratados Internacionales de los que México forma parte;
- Establece el principio pro persona para que la interpretación de la ley privilegie siempre a los individuos;
- Señala que todas las autoridades están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos;
- Determina que ante una violación a los Derechos Humanos el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar dichas violaciones.

Específicamente, respecto al tema que nos compete, esta reforma a la CPEUM incorpora las “preferencias sexuales²⁷” como motivo de no Discriminación:

“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, 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.”

Estos cambios y reformas significaron una base elemental para el funcionamiento del CONAPRED, pues en muchos sentidos los límites institucionales impuestos no permitían un desarrollo adecuado del Consejo, sobre todo a la luz de los objetivos de prevención.

En cuanto a la cuestión programática, se ejecutó el Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (PNPED) 2007-2012 sin la estructuración que había intentado

²⁷ Cabe mencionar que el término más aceptado por organismos internacionales, asociaciones civiles, la académica y activistas es “orientación sexual”.

instrumentar en años anteriores, esto tras la muerte de su líder principal y presidente Gilberto Rincón Gallardo el 30 de agosto de 2008 (Saldierna y Olivares, 2008), mismo que había sido ratificado por el presidente Calderón para un segundo mandato frente al CONAPRED. Con esta pérdida humana, la lucha por la no discriminación se enfrentaría a nuevos liderazgos y visiones.

La sucesión en la presidencia fue tomada por Perla Patricia Bustamante Corona, ex atleta que participó en diversos juegos paralímpicos en representación de México. Fue designada apresuradamente por Calderón, pues CONAPRED se encontraba acéfalo desde la muerte de Rincón y México había perdido un lugar ante el comité de la ONU. Sin embargo, en 2009 el presidente nombra en su lugar a Ricardo Bucio Mújica, debido a que Bustamante no había dado resultados en un año de gestión y tampoco cubría el perfil para ocupar el cargo (Herrera, 2009).

Sin establecer las causas de la salida de Bustamante se posicionó a Bucio y su experiencia en Derechos Humanos y discriminación, sobre todo al haber sido Secretario Técnico de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) en la gestión de Emilio Álvarez Icaza y formar parte del Consejo para Prevenir la Discriminación en el Distrito Federal (COPRED) (Herrera, 2009).

Un aspecto de continuidad en este periodo respecto al antecesor es la edición 2010 de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS), esta vez desarrollada entre la UNAM y CONAPRED, misma que a diferencia de la versión 2005 incluye concretamente preguntas sobre personas homosexuales, como parte de la población en disidencia sexo-genérica en el cuestionario y resultados, aunque sigue omitiendo a las personas trans.

Después de los vertiginosos cambios en el Consejo durante este sexenio y tras la presencia de Bucio Mújica en la presidencia, se continuó la labor emprendida que permitió vislumbrar la primera gran reforma a la LFPED con el principal objetivo de dotar al CONAPRED de funciones acordes a la misión encomendada a través de facultades coactivas; sus resoluciones serían vinculantes (CONAPRED, 2009).

El segundo sexenio panista en la presidencia de la República no repuntó el tema de la discriminación, que junto a otros factores coyunturales debilitaron al Consejo. Calderón nunca se identificó como un personaje a favor de los Derechos Humanos, ni de reconocimiento sobre poblaciones históricamente discriminadas como las que nos compete:

“El 17 de mayo de 2010 fue decretado el Día de la Tolerancia y el Respeto a las Preferencias. Así aceptó firmarlo el entonces presidente, Felipe Calderón, y no como se había acordado con funcionarios federales y activistas. Calderón tuvo temor de pronunciar la palabra homofobia y nunca logró referirse a los derechos de la población LGBTTTI (Lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual).

Como refiere el activista y periodista, Antonio Medina, el decreto estaba en los términos propuestos por la Organización de las Naciones Unidas y la Organización Panamericana de la Salud: sería el Día Nacional contra la Homofobia. Ya había sido revisado por asesores de Secretaría de Gobernación y de la Presidencia de la República. Calderón estuvo de acuerdo con los términos de la redacción del decreto en su totalidad, pero de último momento cambió el título. De este modo, el Día de la Tolerancia y el Respeto a las Preferencias quedó tan general y ambiguo como la postura del gobierno panista” (Sánchez, 2016).

Esto significó un retroceso en la lucha por la no discriminación, pues el 17 de mayo ya era reconocido como el día nacional contra la homofobia y Calderón retracta la nomenclatura, invisibilizando lo logrado durante años de lucha.

A continuación, se analiza el contexto bajo el que se construye la actualidad de la política de no discriminación en México, con las facetas ya analizadas y ante un escenario incógnito, diversas problemáticas de las personas en disidencia sexo-genérica emergieron y una nueva reforma encaminó al nuevo CONAPRED.

2.5. LA CONFIGURACIÓN ACTUAL DE LA POLÍTICA DE NO DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO 2012-2018

El retorno del PRI a la presidencia de la República enmarca el contexto político de la nueva configuración de la lucha por la no discriminación en el sentido gubernamental. Las posiciones, convenciones, tratados e incursiones de organismos internacionales abordaron la temática de la desigualdad vinculada con la discriminación. A su vez, fueron reconocidos diversos derechos para la población disidente sexo-genérica a través del respaldo de órganos judiciales como la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) o la CIDH.

El escenario sociopolítico que recibió al presidente Enrique Peña Nieto (EPN) era un contexto de asesinatos, injusticias y violaciones a los Derechos Humanos. La encomienda principal se basaba en resarcir esos daños para poder reivindicar su triunfo electoral en una contienda cargada de contrariedades. Había que legitimar su gobierno intentando solucionar el

halo de inseguridad dejado por Calderón. Así, se impulsó una nueva ley que fue publicada en el DOF el 9 de enero de 2013; la Ley General de Víctimas (LGV) y que ofrece una vía más del abordaje de violaciones a derechos.

Bajo esta premisa acentuada de mejorar la situación al menos en imagen, la posición de México ante las diversas vejaciones a los Derechos Humanos en el territorio nacional, se publica el decreto por el que se aprueba el PNDH 2014-2018 el 30 abril de 2014 retomando los hallazgos y aprendizajes de los tres anteriores programas (1998-2000, 2000-2006 y 2008-2012), esta continuidad, aunque aún insuficiente para la magnitud de la tarea que significa garantizar los Derechos Humanos, significó la influencia en algunas políticas públicas, sobre todo desde la inclusión de “una política de Estado de derechos humanos” que abraza dichas acciones (Berrios, 2016).

De la mano con lo anterior y ante el impulso del presidente del CONAPRED en turno, se logra el primer gran paquete de reformas a la LFPED en 2014. Ese mismo año se publica en el DOF el nuevo programa que abarca la política de no discriminación del Estado mexicano: el Programa Nacional para la Igualdad y no Discriminación (PRONAIND) 2014-2018.

Las principales injerencias de la reforma a la LFPED fueron (CONAPRED, 2014):

- Armonización de esta ley con los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados, y a la reforma constitucional en esta materia del 2011;
- Establecimiento de la obligación de los tres poderes públicos federales de diseñar e implementar medidas de igualdad, como el establecer acciones afirmativas a favor de grupos en situación de discriminación.
 - Ampliación de las facultades para la coordinación de la APF, y para generar información y dar seguimiento a las políticas públicas antidiscriminatorias.
 - Creación de mejores mecanismos para evitar que la persona o institución que discrimine lo haga sin consecuencias, así como un mejor seguimiento de políticas públicas y reformas legislativas que garanticen la igualdad.
 - La facultad para imponer medidas administrativas y de reparación a servidoras o servidores públicos, y a particulares cuando se comprueben actos o conductas discriminatorias. Estas medidas son, entre otras, el restablecimiento del derecho, compensación por el daño ocasionado, amonestación pública, disculpa pública o privada y, garantía de no repetición del acto discriminatorio.
 - Incorporación de la SEDESOL y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), así como al Instituto Nacional de Migración (INM) a la Junta de Gobierno, y se detallan los requisitos para ser titular de la Presidencia de este Consejo, ampliando el periodo de tres a cuatro años para quién ocupe este cargo.

Esta reforma fortalece el marco legal en favor de la igualdad y la no discriminación, pues marca un compromiso para las instituciones públicas de garantizar este derecho a través de

políticas públicas, medidas institucionales y el fortalecimiento de los mecanismos de protección y defensa.

Otra de las grandes modificaciones en este sexenio es la reclasificación del programa ante la SHCP, pues como se mencionó anteriormente, había sido colocado como un programa de prestación de servicios. Después de recomendaciones emitidas en una evaluación externa de consistencia y resultados coordinada por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) en 2012, se logra la reclasificación, pues este programa vela por “el desarrollo de programas y formulación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y sus estrategias, así como para diseñar la implantación y operación de los programas y dar seguimiento a su cumplimiento” (SHCP, 2016). Esta clasificación se identifica con la letra “P” sobre Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, lo cual la acerca a sus acciones como organismo gubernamental de la APF.

En contraste con el sexenio anterior, respecto al PND del periodo actual, la política de no discriminación se ubica como un eje central del gobierno, al menos en lo que refiere al texto. Este tiene cinco ejes rectores²⁸, según los objetivos y estructuración del PND 2013-2018 está ubicada en el eje de “México en paz” considerando entonces a la discriminación como un tema de seguridad, legalidad, protección, garantía de derechos y justicia para lograr la cohesión social. Es necesario indicar que en este texto ya se mencionan conceptos como orientación sexual que habían estado ausentes en los planes nacionales anteriores.

El objetivo 1.5 del PND referente a “México en paz” menciona los Derechos Humanos y no discriminación como punto elemental, de este emana tanto la LGV como las acciones plasmadas en el PRONAIND 2014-2018. Así, puntualmente la estrategia 1.5.4 establece la política de igualdad y no discriminación (tabla 2).

Tabla 2. Estrategia sobre discriminación en el PND 2013-2018

<i>Estrategia 1.5.4. Establecer una política de igualdad y no discriminación</i>	
Líneas de acción:	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la armonización del marco jurídico de conformidad con los principios constitucionales de igualdad y no discriminación. • Promover acciones afirmativas dirigidas a generar condiciones de igualdad y a evitar la discriminación de personas o grupos. • Fortalecer los mecanismos competentes para prevenir y sancionar la discriminación. • Promover acciones concertadas dirigidas a propiciar un cambio cultural en materia de igualdad y no discriminación. • Promover el enfoque de derechos humanos y no discriminación en las actuaciones de las dependencias y entidades de la APF. • Promover una legislación nacional acorde a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Fuente: elaboración propia con datos del PND 2013-2018

²⁸ México en paz, México incluyente, México con educación de calidad, México próspero y México con responsabilidad social.

Este PND, en letra mejor estructurado respecto a los objetivos, estrategias y líneas de acción dibuja el camino que en el sexenio se le da al problema público de la discriminación.

En tiempos recientes son más los actores relevantes participando en la política de no discriminación y como lo establece la estrategia en el PND del sexenio, la obligatoriedad de que las entidades de la APF retomen el principio base de igualdad y no discriminación en sus labores gubernamentales a fin de reducir la desigualdad.

En este periodo se publican la Guía para la Acción Pública (GAP) contra la homofobia y la Guía de acción contra la discriminación: Institución Comprometida con la Inclusión (Guía ICI) a ser retomadas principalmente por funcionariado público con la finalidad de sensibilización. Sin embargo, no logra ser vinculante, sino a suerte de voluntades y un amplio margen de discrecionalidad. Cabe mencionar que para la formulación de esta GAP se instrumentó un grupo intergubernamental de diversidad sexual²⁹.

Aunado a las complicaciones del periodo para CONAPRED, se puede sumar la falta de compromiso político con las desigualdades que sufre la población en disidencia sexo-genética en México. La sociedad civil continuó su labor de reconocimiento y reivindicación de derechos. Así, por ejemplo, en 2013 se enviaron dos propuestas de ley específicas para la población enunciada: Ley General para Promover la Igualdad y la Protección de los Derechos de las Personas con Diversas Orientaciones Sexuales e Identidades de Género³⁰, así como la Ley para la Diversidad Sexual³¹ (Pérez, 2015: 26), mismas que no fueron aprobadas en el pleno y que actualmente no se encuentran en debate.

Estos son los avances que hasta este momento se presentan, con contrariedades diversas, sin embargo, los progresos respecto a la cuestión trans, por ejemplo, aún no logra consenso

²⁹ A finales de 2010 se integró el Grupo Intragubernamental de Diversidad Sexual, en el que convergieron instituciones de la APF tales como la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, el Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/sida; la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y el mismo CONAPRED (CONAPRED, 2013).

³⁰ Promovido por la Senadora Angélica de la Peña Gómez de la bancada del Partido de la Revolución Democrática (PRD)

³¹ “No cuenta con el apoyo y consideración de los organismos de la sociedad civil que representan a la comunidad LGBT. Es cuestionada en virtud de que, se afirma, carece de una perspectiva de género y de que plantea un trato diferenciado y atención preferencial con fundamento en prejuicios homofóbicos y transfóbicos, en lugar de tomar como principios la dignidad humana y la igualdad de trato y oportunidades” (Pérez, 2015: 26).

internacional para dejar de clasificar esta identidad como una enfermedad; recién abandonará el capítulo de "trastornos" y pasará al de "condiciones relativas a la salud sexual" en la edición 2018 del manual de enfermedades de la OMS (Borraz, 2017), lo cual en términos de medicalización de la condición humana aún se contrapone a una opinión negativa, restando reconocimiento al movimiento social que los cobija, por lo que resulta relevante voltear la mirada a las concepciones de los problemas públicos que aquejan también a estas poblaciones en disidencia sexo-genérica.

La construcción del problema público de la discriminación, y en particular de la discriminación por orientación sexual e identidad de género en México ha circunscrito desde 2004 sus acciones gubernamentales a través del CONAPRED, órgano que ha requerido de mucho impulso para sortear la difícil misión de acabar con el fenómeno discriminatorio. Los datos hasta aquí mostrados dan cuenta de los vaivenes en los que ha intervenido dicha institucionalidad así como los aspectos más relevantes respecto al tema que nos compete.

A diferencia del sexenio que antecedió, la apertura a los temas aquí citados en la administración de Peña Nieto se circunscriben a cambios institucionales, pues aunado a las fortalezas mostradas en el PRONAIND, se llevó a cabo un evento sin precedentes citado en la Residencia Oficial de los Pinos el 17 de mayo de 2016 donde se encontraron activistas, asociaciones, organismos gubernamentales, academia y otras personalidades del movimiento en disidencia sexo-genérica nacional mexicano. El titular del ejecutivo federal determinó órdenes ejecutivas, mismas que ya estaban contenidas en el programa. Lo relevante es que nunca en la historia mexicana un Presidente de la República había realizado tal acto. Como lo analizamos anteriormente, Calderón erró al no conjuntar un discurso adecuado y acorde a instrumentos internacionales respecto al establecimiento del día nacional de la lucha contra la homofobia retrocediendo en la nomenclatura del día, Peña retoma el nombre como tal en 2014 y para 2016 lleva a cabo este evento que aunque tomó por sorpresa a la mayoría de la población, representa un punto de arranque de la revitalizada lucha a favor de los derechos de las poblaciones en disidencia sexo-genérica.

Estamos pues, ante un escenario en apariencia fértil para la creación de nuevas ideas y formas de encarar la discriminación, este capítulo nutre la concepción del problema citado en México al darnos herramientas base para considerar el estado actual de la política de no discriminación. Pese a este ambiente de cambios, es preciso mencionar que la derecha del país

y grupos religiosos se han conjuntado con mayor fuerza para intentar minar la igualdad de derechos a lesbianas, gays, personas bisexuales, transexuales, transgénero, travestis e intersexuales (Navarrete, 2016).

En el siguiente capítulo se pretende dilucidar el contenido y estructura del PRONAIND, así como del CONAPRED, mismos que serán retomados ampliamente a través del análisis de su marco institucional con especial énfasis en las acciones para la institucionalización del enfoque de no discriminación referente a la orientación sexual e identidad de género en las políticas públicas.

CAPITULO III. MARCO INSTITUCIONAL MEXICANO SOBRE NO DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO

Una vez delimitado el apartado teórico-conceptual y el marco histórico que ha dado origen a la política de no discriminación del Estado mexicano desde el año 2001 es necesario vislumbrar el estatus bajo el que opera dicha política. En particular, las acciones contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género, así como el papel del CONAPRED para lograr el cumplimiento de objetivos plasmados en el PRONAIND 2014-2018.

En este capítulo se describen los aspectos institucionales en los que se enmarca el objeto de estudio de la presente investigación. En el primer apartado, se analiza el entramado normativo formal que da origen a la obligatoriedad del Estado sobre el cumplimiento de derechos, así como la instrumentación de medidas en su aparato gubernamental y los alcances de esta. En el segundo, se analiza el ámbito organizacional creado en la APF para responder al problema público de la discriminación, esto es el CONAPRED, su naturaleza jurídica, facultades, estatus como entidad paraestatal y su estructura orgánica. En el tercer apartado se hace alusión al PRONAIND 2014-2018, programa a analizar donde se abordará el aspecto programático desde su diseño, la estructura y lógica de implementación, actores intervinientes y contenidos particulares. El análisis del programa y la operación del Consejo permiten identificar las estrategias y líneas de acción en el programa dirigidas a poblaciones disidentes sexo-genéricas.

3.1. NORMATIVIDAD SOBRE NO DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO

La propuesta de la que parte el análisis de la normatividad plantea que existen mandatos legales de los cuales pueden emanar políticas públicas y determinan cierto modo de configurar su desarrollo, principalmente con un enfoque *top-down* de implementación.

Sabatier y Mazmanian (1981) hablaban ya de estas implicaciones³². En el caso de la no discriminación en México el marco legal ofrece pistas para determinar que a partir de la consideración constitucional del citado derecho se han fraguado cambios institucionales en diversos ámbitos, el normativo como uno de los principales. La CPEUM incluye desde el 2001 el derecho a la no discriminación, lo cual refleja el impulso a dicha problemática en la visión del

³² Principalmente el acatamiento de las acciones, la implementación de una ley siempre es con enfoque *top-down* y con ciertos límites marcados por la misma ley respecto a lo que se espera.

gobierno federal de la época, pues reglamentando dicho derecho aparece la LFPED que es la base normativa fundamental que acoge la política de no discriminación.

Dicha ley ha tenido diversas reformas, destacando el paquete impulsado en 2014 para darle mayor peso a CONAPRED en la implementación y participación de la política nacional respecto a temas de discriminación, reforzando algunas atribuciones. Se analiza a continuación esta ley respecto del diseño e implementación de políticas de no discriminación.

Es necesario establecer el estatus normativo de la LFPED como ley federal para diferenciar los alcances de esta en comparación con las leyes generales respecto a su observancia. Mientras una ley general es obligatoria para todos los ámbitos de gobierno del país (nacional, estatal y municipal), las leyes federales se limitan a la obligatoriedad por parte del gobierno nacional o federal, sin que tengan necesariamente que acatarlo los estados o municipios.

La LFPED es una ley de observancia del ámbito federal que obliga a la APF a retomarla. Por lo tanto, las secretarías de Estado y entidades paraestatales de dicho orden de gobierno deben acatar las disposiciones, lo cual significa que cada una de ellas debe incluir en sus acciones concretas sectoriales el derecho a la no discriminación. Está conformada por 88 artículos divididos en 6 capítulos, estructurados de la siguiente manera:

Tabla 3. Contenido y estructura de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

CAPÍTULO	CONTENIDO PRINCIPAL
<i>I: Disposiciones generales</i>	Se establecen las directrices básicas y conceptualizaciones utilizadas en la ley, así como los determinantes de la obligatoriedad del Estado respecto al derecho de no discriminación.
<i>II: Medidas para prevenir la discriminación</i>	Se indica específicamente lo que se considera como discriminación.
<i>III: Medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades</i>	Derogado en su totalidad en 2014.
<i>IV: De las medidas de nivelación, medidas de inclusión y acciones afirmativas</i>	Consideraciones respecto a acciones gubernamentales para las medidas de nivelación, de inclusión y las acciones afirmativas, esto es; la definición, en qué casos serían viables y la obligatoriedad por parte del sector público y privado a retomarlas.
<i>V: Del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación</i>	Creación del CONAPRED, estructura orgánica básica (Presidencia, Junta de Gobierno, Asamblea Consultiva, Direcciones adjuntas, Órganos de vigilancia) objetivos, atribuciones y regímenes normativos aplicables.
<i>VI: Del procedimiento de queja</i>	Definición de las quejas, actores del proceso y directrices de operacionalización, (Sustanciación, el proceso de conciliación, investigación del presunto acto de discriminación y su resolución).
<i>VII: De las medidas administrativas y de reparación</i>	Establecimiento de las medidas que dan solución a las quejas a través de diversas áreas de aplicación
<i>Transitorios</i>	Consideraciones organizacionales sobre la entrada en vigor de la ley, así como de los procesos para la Presidencia y la Asamblea Consultiva en lo referente a tiempos y formas.

Fuente: Elaboración propia con datos de la LFPED

La tabla 3 describe cómo la estructura de la ley enmarca principalmente el proceso de queja y su resolución como elementales respecto a las atribuciones del consejo. Asimismo, integra las determinaciones sobre medidas de nivelación³³, inclusión³⁴ o de acciones afirmativas³⁵ que debe acatar toda la APF.

Conceptualmente, en el artículo 1º de la LFPED (2001) se define a la discriminación como:

[...] toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo;

También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia.

Esta conceptualización, aunque innovadora en la región, presenta ciertas dificultades para su acatamiento. El debate sobre las nomenclaturas y la inclusión de otros grupos discriminados en términos de visibilidad como en el caso de las personas trans. Pese a ello, la definición otorgada por la LFPED abre el abanico de posibles grupos históricamente discriminados al determinar cualquier motivo que menoscabe el goce o ejercicio de los derechos y libertades.

³³ [...] aquellas que buscan hacer efectivo el acceso de todas las personas a la igualdad real de oportunidades eliminando las barreras físicas, comunicacionales, normativas o de otro tipo, que obstaculizan el ejercicio de derechos y libertades prioritariamente a las mujeres y a los grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad (LFPED, 2014).

³⁴ “las medidas de inclusión son aquellas disposiciones, de carácter preventivo o correctivo, cuyo objeto es eliminar mecanismos de exclusión o diferenciaciones desventajosas para que todas las personas gocen y ejerzan sus derechos en igualdad de trato.” (LFPED, 2014).

³⁵ [...] las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad. Estas medidas no serán consideradas discriminatorias en términos del artículo 5 de la presente Ley. (LFPED, 2014)

Uno de los elementos relevantes de la ley respecto a las conceptualizaciones es la armonización con las convenciones y tratados internacionales sobre el derecho a la no discriminación. Carbonell (2006:2011) señala que esta ley “de forma implícita toma varios textos de tratados internacionales y los convierte en legislación interna.”

La LFPED establece en su capítulo II, las acciones que se consideran discriminatorias, toda vez que responden al criterio anteriormente citado. De esta manera, se ofrece un catálogo básico para determinar actos de discriminación como base elemental para identificar las acciones que deben ser atendidas por el consejo. Siguiendo a Courtis (2006: 242):

“La Ley cumple adecuadamente con este paso, tipificando una serie de supuestos que constituyen actos y omisiones discriminatorias en su artículo 9o. Este aspecto permite al intérprete identificar actos y omisiones discriminatorios, e inferir criterios para aplicarlos por analogía a otros casos no expresamente tipificados.”

Por otro lado, se puede observar en el capítulo IV los conceptos utilizados para ampliar las atribuciones del CONAPRED respecto a las medidas de nivelación, de inclusión y acciones afirmativas, que son las vías para prevenir y eliminar la discriminación bajo las que se diseñan, implementan y evalúan las políticas públicas de no discriminación. En el artículo 15 bis de la LFPED se establece que:

“Cada uno de los poderes públicos federales y aquellas instituciones que estén bajo su regulación o competencia, están obligados a realizar las medidas de nivelación, las medidas de inclusión y las acciones afirmativas necesarias para garantizar a toda persona la igualdad real de oportunidades y el derecho a la no discriminación.

La adopción de estas medidas forma parte de la perspectiva antidiscriminatoria, la cual debe ser incorporada de manera transversal y progresiva en el quehacer público, y de manera particular en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que lleven a cabo cada uno de los poderes públicos federales” (LFPED, 2016).

La parte normativa permite identificar que se cuenta con instrumentos legales respecto al derecho a la no discriminación y que se incluye a la población en disidencia sexo-genérica, pero también nos permite cuestionar acerca de la aplicación de los supuestos enmarcados. ¿Cómo hacer cumplir dicho derecho para la citada población?

El factor normativo de la política de no discriminación en México según los lineamientos de la LFPED le da facultades y creación al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación para guiar las acciones de política en este sentido, mismo que será analizado a continuación.

3.2. EL CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN

El órgano encargado de dirigir la política de no discriminación en México es el CONAPRED. Se crea en el marco de la LFPED, estableciendo en su artículo 16 que:

(...) es un organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Para el desarrollo de sus atribuciones, el Consejo gozará de autonomía técnica y de gestión, y contará con los recursos suficientes que anualmente se le asignen en el Presupuesto de Egresos de la Federación. De igual manera, para dictar las resoluciones que en términos de la presente Ley se formulen en el procedimiento de queja, el Consejo no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia.

En la definición que la propia ley hace del Consejo es preciso establecer las consideraciones del estatus organizacional y administrativo. Por ejemplo, sobre la descentralización, la sectorización y el significado de que sea un órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Los órganos descentralizados requieren un análisis de las consideraciones de orden y utilidad de acuerdo con determinadas problemáticas que el gobierno encara. Para Boisier (citado en Arandia, 2002) la “descentralización significa reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado. Para que ello pueda ser así, los organismos descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto y normas propias de funcionamiento”

“La descentralización alude a un sistema propenso a transferir de un determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos, en favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hallan en una situación de cierta subordinación, mas no en una relación de jerarquía respecto del centro” (IIJ-UNAM, s/f).

Esta descentralización puede ser política, administrativa o económica. Para nuestro objeto de estudio es necesario retomar la descentralización administrativa, pues refiere a conferir personalidad jurídica propia a determinados entes a quienes se dota de autonomía orgánica

respecto al órgano central para determinadas funciones administrativas (IIJ-UNAM, s/f). Gabino Fraga (1990:198) plantea que la descentralización administrativa estriba en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan una relación no jerárquica con la administración central “pero sin que dejen de existir respecto de ellas, las facultades indispensables para conservar la unidad del poder”. La descentralización aparece una vez que la competencia ha sido atribuida a un nuevo ente gubernamental separado de la administración central, con personalidad jurídica propia y constituida por órganos propios que expresan la voluntad del ente (Del Giorgio, s/f: 2). Esto se observa también en la definición hecha en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)³⁶.

Por su parte, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP) en su artículo 14 indica que estos tendrán por objeto:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

El CONAPRED se circunscribe normativamente al primer objetivo, toda vez que es colocado en ese rubro en el PND 2013-2018 y por el problema estructural que significa la discriminación como derecho llave respecto a otros. Una de las críticas que se puede hacer a este estatus normativo dentro de la APF es precisamente que por un lado ofrece cierta autonomía, pero se encuentra supeditado al gobierno central. Esta subordinación podría bloquear los objetivos del Consejo, pues su funcionamiento tiene estrecha vinculación con otras instancias de la APF para erradicar la discriminación en el funcionariado público, así como en la coordinación interinstitucional para la garantía del citado derecho.

Por otro lado, la ubicación jerárquica con la que opera el Consejo puede dificultar las acciones respecto a los límites y alcances de sus funciones al depender de la SEGOB. Esta es la encargada de las normas y acciones sobre políticas internas orientadas a mantener el orden público, la seguridad y la paz social, entre otras de coordinación entre los órganos de la APF para acatar las órdenes presidenciales, los programas y acuerdos (LOAPF, 2017).

³⁶ Son organismos descentralizados “las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”

La sectorización³⁷ del CONAPRED en la SEGOB nos permite visualizar que el enfoque de la política de no discriminación ha sido pensado para efectos del orden y paz pública. Esta apreciación se refuerza en la inclusión del PRONAIND 2014-2018 en el Programa Sectorial de la SEGOB y el PND 2013-2018 en la meta nacional de “México en Paz” y no en el de “México Incluyente”, a la que conceptualmente podría referirse mayormente. Sin embargo, es preciso mencionar que en la nomenclatura que hace parte del PND se vincula con la reducción del contexto de violencia general en el que se encuentra sumergida la República Mexicana, aunque ambas metas nacionales intervienen para la no discriminación.

El propósito del esquema de sectorización es crear mecanismos y disposiciones con el objetivo de realizar una mejor organización de la administración pública, obtener una mejor coordinación y eficacia en la búsqueda de los objetivos o metas que se impone el Estado.

Para dotar de atribuciones al CONAPRED, en la LFPED se establecen los objetos de su creación:

- I. Contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país;
- II. Llevar a cabo, las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación;
- III. Formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional, y
- IV. Coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación.

En términos de concreción conceptual sobre los objetos de creación del consejo, es innegable que por un lado se dicta que llevará a cabo las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación, lo que lo ubica dentro de actores implementadores, pero no coloca atribuciones ni recursos suficientes para tal misión y se contrapone con los objetivos III y IV donde se dicta un rango de impulsor y coordinador, más que implementador por sí mismo.

Sin embargo, estas aseveraciones, se refieren a la política de no discriminación y para instrumentar los objetos de creación del consejo ha sido dotado con ciertas facultades, ampliadas en la mencionada reforma de 2014, a continuación, se abordan las atribuciones que la LFPED le confiere al CONAPRED.

³⁷ El artículo 90 Constitucional establece la Administración Paraestatal, aunque no establece la forma de sectorización, menciona que el Congreso de la Unión por medio de una ley fijará las bases de su creación.

3.2.1. ATRIBUCIONES

Un aspecto elemental de análisis son las facultades con que cuenta el CONAPRED para coordinar la política de no discriminación del Estado mexicano. Estas atribuciones se encuentran en el artículo 20 de la LFPED. Entre otras, las principales vinculadas con el objeto de estudio se presentan en la siguiente tabla (4):

Tabla 4. Principales atribuciones de CONAPRED

Generar y promover políticas, programas, proyectos o acciones cuyo objetivo o resultado esté encaminado a la prevención y eliminación de la discriminación.
Elaborar, coordinar y supervisar la instrumentación del Programa ³⁸ , que tendrá el carácter de especial y de cumplimiento obligatorio de conformidad con la Ley de Planeación.
Formular observaciones, sugerencias y directrices a quien omita el cumplimiento o desvíe la ejecución del Programa y facilitar la articulación de acciones y actividades que tengan como finalidad atender su cumplimiento.
Participar en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo, en los programas que de él se deriven y en los programas sectoriales, procurando que en su contenido se incorpore la perspectiva del derecho a la no discriminación.
Establecer una estrategia que permita a las instituciones públicas, privadas y organizaciones sociales, llevar a cabo programas y medidas para prevenir y eliminar la discriminación en sus prácticas, instrumentos organizativos y presupuestos.
Sensibilizar, capacitar y formar a personas servidoras públicas en materia de no discriminación.
Proponer a las instituciones del sistema educativo nacional, lineamientos y criterios para el diseño, elaboración o aplicación de contenidos, materiales pedagógicos y procesos de formación en materia de igualdad y no discriminación y celebrar convenios para llevar a cabo procesos de formación que fortalezcan la multiplicación y profesionalización de recursos en la materia.
Conocer e investigar los presuntos casos de discriminación que se presenten, cometidos por personas servidoras públicas, poderes públicos federales o particulares y velar porque se garantice el cumplimiento de todas las resoluciones del propio Consejo.

Fuente: Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2016)

En el resumen de funciones presentado en la tabla anterior se especifican las acciones que el CONAPRED tiene facultad de desarrollar vinculadas a políticas, sin dejar de mencionar que la LFPED considera otras atribuciones que para efectos de la presente no serán abordadas.

El Consejo debe generar y promover políticas, programas, proyectos o acciones para la prevención y eliminación de la discriminación. Para ello debe elaborar, coordinar y supervisar la instrumentación del PRONAIND 2014-2018 al ser el programa federal donde se ilustra la política de no discriminación. Se observan las funciones de elaboración, coordinación y supervisión de las medidas, estrategias y líneas de acción circunscritas en el citado programa, esto para determinar al Consejo como el ente rector de dicha política en la APF.

³⁸ Se refiere al programa vigente, en este caso el PRONAIND 2014-2018

El Consejo como un órgano del ámbito federal tiene atribuciones para incorporar el objeto de su actividad gubernamental en planes y programas de su competencia. Así, se tiene la obligación de participar en el diseño del PND, en los programas que de ello emanen y en los sectoriales para que sea incluida la perspectiva de no discriminación. En este contexto se ha estructurado el PRONAIND.

El CONAPRED necesita de la participación de otros entes gubernamentales. Es preciso mencionar la intervención de estos diversos actores, pues en muchos sentidos la discriminación abarca ámbitos de la vida pública que no pueden ser considerados de manera aislada. Las exigencias de una política de derechos, en este caso del derecho a la no discriminación yacen en la vinculación entre el ente rector de la política de no discriminación (CONAPRED) y diversos organismos de la APF para la implementación de líneas de acción específicas.

El programa establece las acciones para la APF en coordinación con el Consejo, este al carecer de facultades vinculantes relevantes se encuentra maniatado para coordinarse con otras instancias del ámbito federal si estas no muestran un grado alto de interés en las acciones encomendadas. Así, se establece que el Consejo puede “formular observaciones, sugerencias y directrices a quien omita el cumplimiento o desvíe la ejecución del Programa y facilitar la articulación de acciones y actividades que tengan como finalidad atender su cumplimiento” (LFPED, 2014), esto deja ver que los límites de actuación del CONAPRED se ciñen a propuestas y discrecionalidad para que dicha coordinación se acate, ya que no hacerlo no cuenta con sanciones más allá de faltas administrativas, que como se podrá observar en la LFPED son acciones ambiguas que pueden ir desde la colocación de un cartel en sitios donde se haya cometido un acto discriminatorio, hasta el acompañamiento en capacitación y sensibilización sobre no discriminación, acciones que el Consejo realiza normalmente.

La LFPED dicta que el CONAPRED debe “establecer una estrategia que permita a las instituciones públicas, privadas y organizaciones sociales, llevar a cabo programas y medidas para prevenir y eliminar la discriminación en sus prácticas, instrumentos organizativos y presupuestos” lo cual se vincula estrechamente con la necesidad de creación de un mecanismo de coordinación claro y específico a través del cual las acciones diseñadas en el PRONAIND tengan una salida eficaz y viable. Sin embargo, este mecanismo de coordinación no existe explícitamente y se acata a través de dos reuniones anuales de enlaces según se constató en las entrevistas realizadas a la Mtra. Mireya del Pino, Flor García y Julia Suárez de CONAPRED.

Es preciso acotar sobre la necesidad de capacitación y sensibilización a funcionariado público en materia de no discriminación, en particular en casos por orientación sexual e identidad de género. Asimismo, se enfatiza la importancia de dar seguimiento y acompañamiento a casos de discriminación presentados en la APF, así como el aterrizaje en políticas públicas educativas que incorporen a estas poblaciones en sus currículos escolares.

Una de las labores elementales de las que tiene circunscripción el CONAPRED es el proceso de queja por supuesto acto discriminatorio. A continuación, se aborda someramente por ser relevante para el consejo en su ámbito de operación, ya que supone una vía más de relación entre la sociedad y los distintos organismos de la APF respecto al acatamiento del derecho a la no discriminación.

3.2.1.1. EL PROCESO DE QUEJA

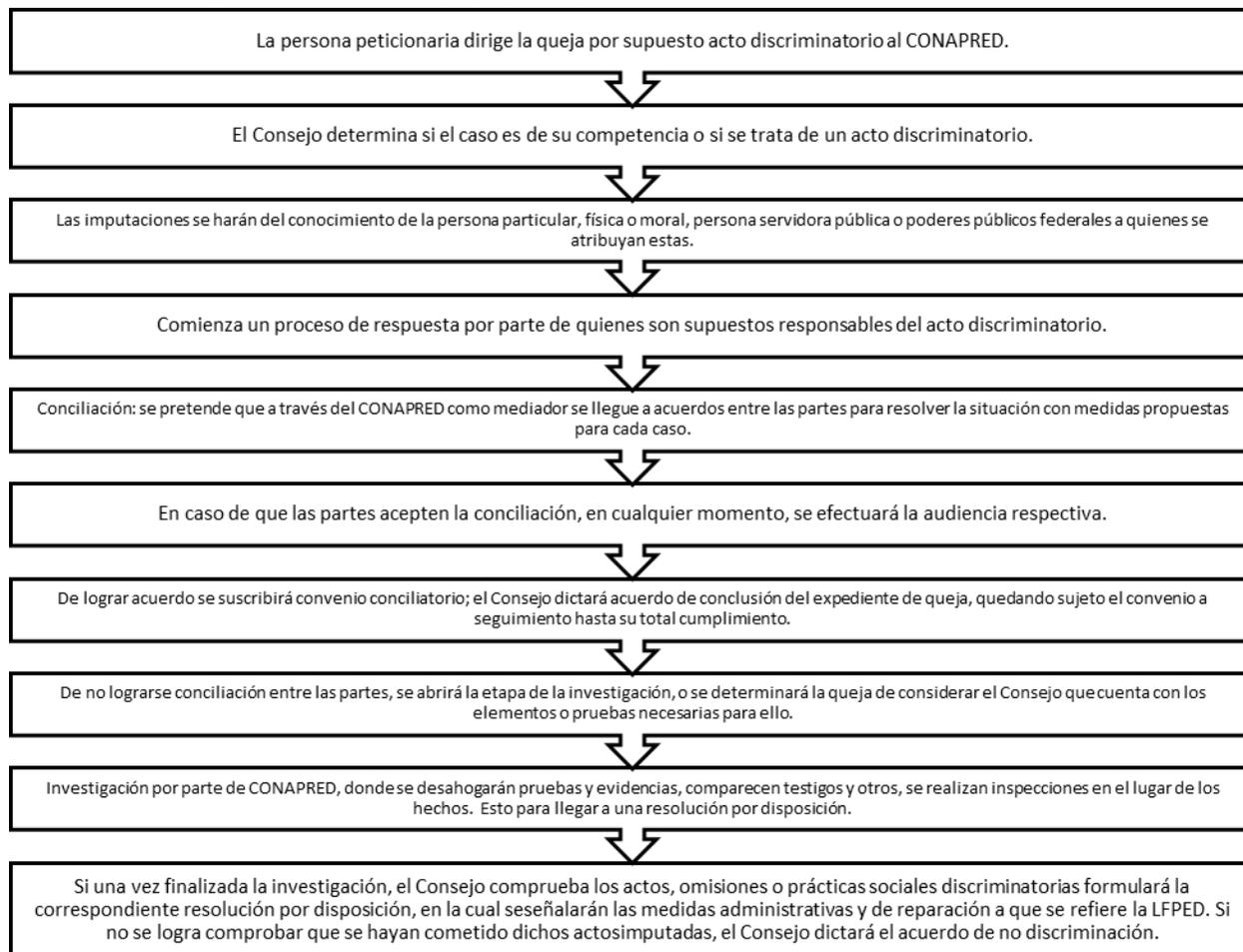
En el capítulo V de la LFPED se expresa de manera puntual el procedimiento de queja, al ser un acto administrativo labor del CONAPRED que ha permitido conocer los casos de discriminación cometidos por la APF y particulares³⁹, así como las medidas que se han tomado para tales sucesos. Se muestra en la figura 2 el citado procedimiento.

Este proceso puede demorar varios meses y con ello absorber un mayor número de recursos de que dispone el Consejo, principalmente por los intentos de conciliación entre las partes involucradas.

El ámbito de competencia del CONAPRED respecto a las quejas se circunscribe a las medidas no jurisdiccionales de defensa del derecho a la no discriminación, aunque puede actuar de oficio en los casos que la presidencia así lo determine (artículo 46) en concordancia con el Código Federal de Procedimientos Civiles.

³⁹ El artículo 43 de la LFPED dicta que el Consejo conocerá de las quejas por los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias a que se refiere la ley como motivos prohibidos de discriminación, atribuidos a particulares, personas físicas o morales, así como a personas servidoras públicas federales, y a los poderes públicos federales, e impondrá en su caso las medidas administrativas y de reparación que esta Ley previene.

Figura 2. Proceso de queja por supuesto acto discriminatorio ante el CONAPRED



Fuente: Elaboración propia con información de la LFPED (2016)

3.2.1.1.1. SOBRE LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y DE REPARACIÓN

Una vez llegada la resolución se determinan las acciones a retomar para dar salida al caso de discriminación localizado, en este caso, las medidas administrativas o de reparación que se consideren pertinentes en el caso (tabla 5). Estas se encuentran dilucidadas en el artículo 83 de la LFPED donde se establecen las acciones que el CONAPRED puede dictar de obligatorio cumplimiento a quienes fueron encontrados como culpables de actos discriminatorios.

Para determinar las medidas que deben ser retomadas, se considerará la gravedad del caso, la concurrencia de dos o más formas de discriminación, la reincidencia de discriminación ya sea de la persona, el tipo de discriminación o el ente discriminante y los efectos producidos.

Tabla 5. Medidas administrativas y de reparación para casos de discriminación

Medidas Administrativas	Medidas de Reparación
<ul style="list-style-type: none"> • Cursos y talleres con enfoque de no discriminación; • Colocación de carteles en los espacios donde se cometió la discriminación; • Promoción y verificación por personal del Consejo sobre la adopción de medidas a favor de la igualdad de oportunidades y la eliminación de la discriminación, y; • Difusión pública de la resolución o de la síntesis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Restitución del derecho conculcado; • Compensación por el daño ocasionado; • Amonestación pública; • Disculpa pública o privada, y; • Garantía de no repetición del acto, omisión o práctica social discriminatoria.

Fuente: elaboración propia con información de la LFPED (2016)

Estas medidas representan las acciones que incentivan los cambios culturales ante situaciones de discriminación, empero esto no sucede con las medidas de políticas públicas.

Continuando con el marco institucional, otro aspecto álgido del mismo es la variable organizacional, pues si bien es explícita en el ámbito normativo, resulta imprescindible establecer el organigrama y las funciones en el accionar que la misma LFPED otorga al CONAPRED.

3.2.2. ORGANIZACIÓN

En el Manual de Organización del CONAPRED se encuentran plasmadas las diversas áreas de acción del consejo. Para identificar la organización interna es preciso analizar la LFPED que lo creó, así como la LFEP que determina elementos básicos estructurales. El esquema general del organigrama del Consejo se presenta en la figura 3.

En el artículo 17 de la LFEP se establece que la administración de los órganos descentralizados estará a cargo de un órgano de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno (JG) o su equivalente y una Dirección General. En este sentido, siguiendo los lineamientos de dicha ley se establece la administración del CONAPRED entre la presidencia de este y su JG.

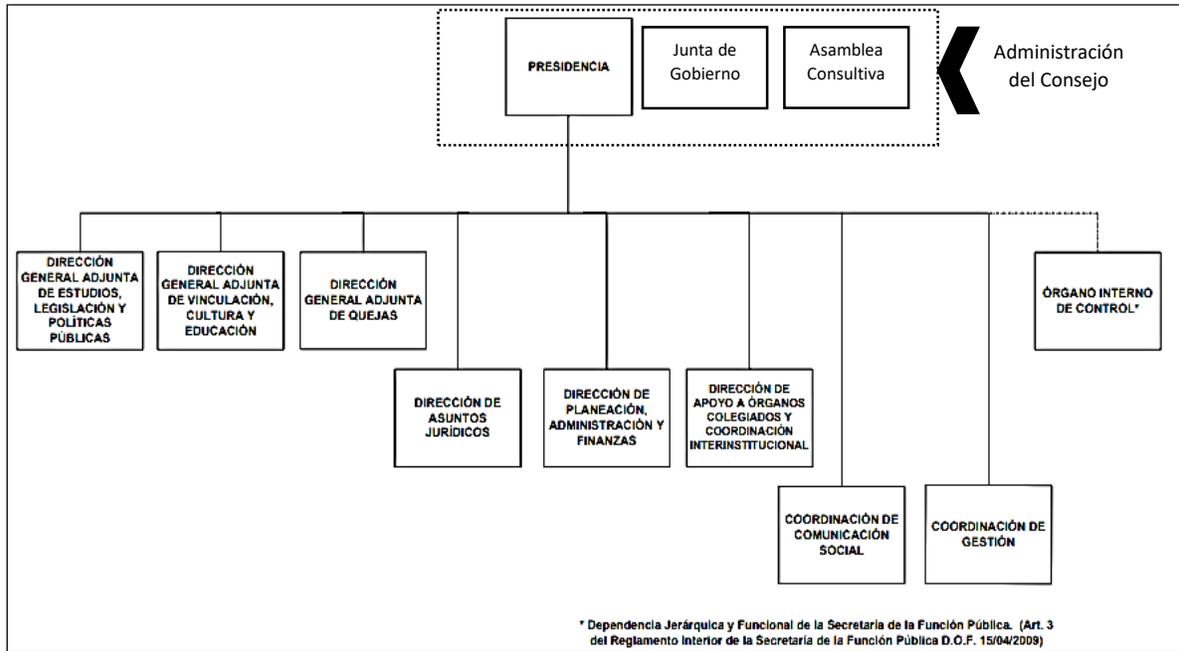
En el artículo 23 de la LFPED se indica que “la Junta de Gobierno⁴⁰ estará integrada por la persona que ocupe la Presidencia del Consejo, siete representantes del Poder Ejecutivo Federal y siete de la Asamblea Consultiva⁴¹ del Consejo”, la representación del Poder Ejecutivo Federal

⁴⁰La Junta de Gobierno (JG) será presidida por la persona que ocupe la presidencia del Consejo, quien es designada por el titular del Ejecutivo Federal.

⁴¹Las personas integrantes designadas por la Asamblea Consultiva y sus respectivas personas suplentes durarán en su encargo tres años, pudiendo ser ratificadas por otro período igual por una sola ocasión, o hasta la terminación de su periodo como integrante de la Asamblea Consultiva. Este cargo tendrá carácter honorario.

se conformará por las Secretaría de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Salud, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social, Desarrollo Social y el Instituto Nacional de las Mujeres.

Figura 3. Organigrama general del CONAPRED



Fuente: Manual de Organización Específico del CONAPRED (2015)

Esta puntualización vislumbra una crítica importante respecto a la descentralización que supone el CONAPRED, pues si bien se le otorga personalidad jurídica y cierto grado de autonomía, se ciñe a las órdenes del Gobierno Federal, pues su órgano de administración es presidido por una persona delegada por el titular del Ejecutivo Federal y a su vez la JG es integrada por algunas secretarías de Estado en representación del mismo Ejecutivo, dejando la autonomía endeble, pues se limita sus funciones y decisiones en las sesiones de la JG.

La Asamblea Consultiva (ASC) es el espacio de participación de la sociedad civil y otros sectores de la población no gubernamentales según el artículo 31 de la LFPED donde se establece que “es un órgano de opinión y asesoría de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos que desarrolle el Consejo en Materia de Prevención y Eliminación de la Discriminación”. La ASC estará integrada por al menos 10 y menos de 20 personas representantes de los sectores privado, social y de la comunidad académica que, por su experiencia o especialidad puedan contribuir a la prevención, eliminación de la discriminación y a la consolidación del principio de igualdad real de oportunidades. Las personas que la integren

son propuestas por la presidencia del Consejo, la ASC, los sectores y comunidad señalados; su nombramiento está a cargo de la JG. Cabe mencionar que las personas integrantes de la asamblea no reciben remuneraciones o compensaciones por su labor, pues el cargo es honorífico (art. 32); sus funciones se ciñen al asesoramiento y opinión de las acciones que lleve a cabo el Consejo⁴².

Para el análisis organizacional del CONAPRED es necesario establecer la división de tareas con fines prácticos y de eficiencia administrativa. Se crearon direcciones generales de apoyo a las labores emprendidas por el consejo y su presidencia.

La Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas es quien coordinó el diseño del Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación, así como su instrumentación en las diversas instancias públicas involucradas gracias a un sistema de monitoreo del cumplimiento de sus acciones, esto a través de las Subdirección de Políticas Públicas dependiente de la Dirección de Estudios y Políticas Públicas.

El objetivo central de dicha subdirección es:

“Organizar y realizar las tareas para la formulación del Programa, su adecuado seguimiento y monitoreo en la implementación del mismo, así como el registro de las medidas para la igualdad; elaborar propuestas y opiniones sobre los programas y/o medidas para la no discriminación y la igualdad de trato en favor de las personas y poblaciones discriminadas que se encuentran en territorio nacional con el objeto de que sean aplicadas en las instituciones públicas.” (LFPED, 2016)

En el Manual de Organización Específico (MOE) del CONAPRED, corresponde a esta subdirección tanto el diseño del PRONAIND, así como el monitoreo de la implementación, por lo que se vislumbra de suma importancia para la presente indagación. Estas funciones se dilucidan en dos departamentos dependientes de la misma subdirección; el Departamento de

⁴² Son invitadas permanentes a la Junta de Gobierno con derecho a voz, pero no a voto el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, el Instituto Mexicano de la Juventud, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, el Consejo Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA, el Instituto Nacional de Migración y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Análisis y Diseño de Políticas y Medidas⁴³ y el Departamento de Control y Seguimiento de Políticas y Medidas⁴⁴.

La Dirección General Adjunta de Vinculación, Cultura y Educación respecto a la capacitación y sensibilización del funcionariado público enfocada al aspecto de la discriminación, como se expresa en su MOE; debe determinar los contenidos, métodos, programas y materiales educativos para orientar, sensibilizar, capacitar y formar en materia de igualdad y no discriminación bajo diversas modalidades a personas servidoras públicas, organizaciones de la sociedad civil e instituciones privadas.

Estas funciones son desarrolladas por la Dirección de Promoción de Cultura y No Discriminación⁴⁵, la Dirección de Educación y Programa Editorial⁴⁶, así como la Subdirección de Educación⁴⁷, con atribuciones para promover la formación, capacitación y sensibilización sobre las políticas, programas, proyectos y acciones para prevenir y eliminar la discriminación en concordancia con el PRONAIND 2014-2018.

Esta sección de la estructura organizacional del CONAPRED pretende, entonces, erradicar el componente de la dimensión cognitiva⁴⁸ (Hassenteufel, 2008) que podría bloquear la consecución de objetivos particulares para la garantía del derecho a la no discriminación.

⁴³ Tiene como objetivo elaborar los análisis de contenido para la formulación del Programa y las propuestas para responder a las opiniones que se solicitan al Consejo en relación con políticas y programas públicos y medidas para la igualdad implementadas dentro de la Administración Pública Federal en favor de las personas y poblaciones discriminadas que se encuentran en territorio nacional.

⁴⁴ Tiene como objetivo realizar las tareas de control y seguimiento de la instrumentación del programa y de las medidas para la igualdad con la finalidad de apoyar el trabajo de coordinación con las instancias públicas involucradas en ello, así como las tareas de incidencia en programas y acciones públicas en las que se plantea incorporar la perspectiva antidiscriminatoria y la igualdad, en favor de las personas y poblaciones discriminadas que se encuentran en territorio nacional.

⁴⁵ Tiene como objetivo implementar las líneas y programas de promoción cultural y procesos institucionales de inclusión del Consejo para el desarrollo del Programa y propiciar la participación de instituciones, organizaciones y empresas de diversa índole en pro de la prevención y construcción de las bases de una cultura de igualdad sustantiva en distintos ámbitos.

⁴⁶ Tiene como objetivo coordinar el diseño y desarrollo de programas y materiales educativos, así como de productos editoriales en diversas plataformas que fomenten el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, para promover cambios culturales a favor de la igualdad y la no discriminación.

⁴⁷ Tiene como objetivo Coordinar los procesos educativos en función de las estrategias y líneas institucionales para impulsar cambios culturales y generar capacidades en instituciones públicas, privadas y sociales en favor de la igualdad y la no discriminación.

⁴⁸ Esta dimensión abarca las ideas y el aprendizaje de las personas involucradas, donde los actores identifican problemas y sus soluciones con base en una identidad, existen sistemas de creencias respecto a un tema, un marco cognitivo de la política pública (*policy frame*); para nombrar, dar sentido, seleccionar, organizar, etc; la realidad compleja como punto de referencia para saber analizar, persuadir y actuar, así como, el paradigma de la política pública; como un sistema de representación dominante en un periodo de tiempo.

Otra unidad elemental en el funcionamiento del CONAPRED es la que responde a las problemáticas presupuestales a las que se enfrenta el consejo; la Dirección de Planeación, Administración y Finanzas, que a través de su Subdirección de Finanzas tiene el objetivo de:

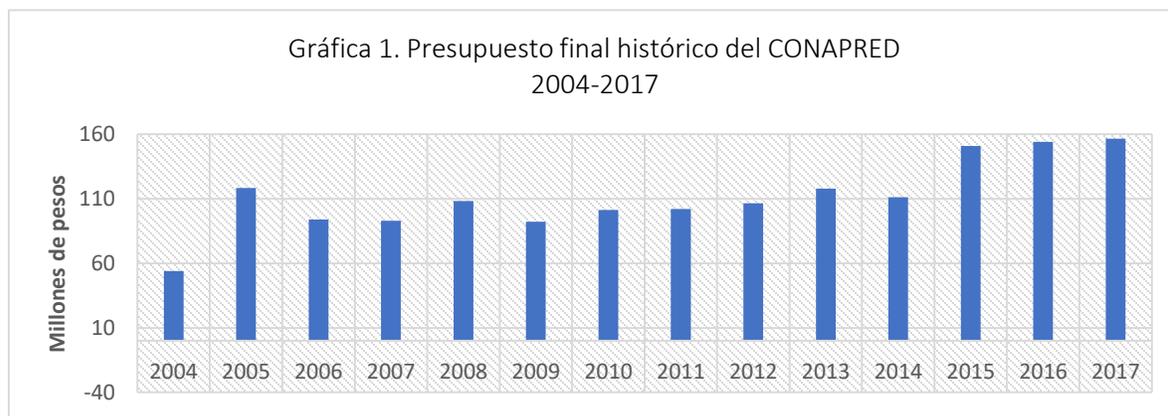
“Administrar los recursos financieros del Consejo para dotar a las unidades administrativas de los recursos económicos necesarios para su operación, cuidando el óptimo aprovechamiento de los mismos; y realizando una adecuada rendición de cuentas de los recursos presupuestales asignados al Consejo.” (CONAPRED, 2015)

Con lo anterior, es importante recalcar el aspecto presupuestal en el funcionamiento de los programas públicos, aunque se habla de contextos de recursos limitados para la implementación de políticas públicas, lo cierto es que no se puede minimizar su relevancia.

3.2.3. PRESUPUESTO

La implementación de una política pública requiere resolver dificultades desde su diseño. Sin embargo, en la mayoría de los casos las organizaciones implementadoras encuentran un escenario árido respecto al presupuesto. Partimos del hecho de que existen recursos limitados para llevar a cabo la intención del Estado en diversos ámbitos, por ello resulta de suma importancia retomar el factor presupuestal del CONAPRED.

El Consejo ha sido un organismo al que se le ha otorgado un nimio presupuesto cada año fiscal, no conforme con la labor titánica que enfrenta al buscar erradicar la discriminación en México. Si bien, el recurso designado ha tenido una tendencia al alza (gráfica 1), si comparamos las cifras con el presupuesto general encontraremos la mínima inversión pública para la no discriminación, aunado a ello se incorpora el efecto inflacionario en los montos asignados.



Fuente: Informes finales del CONAPRED y datos de la SHCP

Si analizamos la tasa de crecimiento que cada año ha acontecido respecto al presupuesto del CONAPRED, como se observa en la tabla 6 nos encontramos con fluctuaciones importantes, donde a partir del siguiente año de implementación del PRONAIND 2014-2018⁴⁹ se aumentó dicho monto considerablemente, hasta llegar a su máximo histórico del 2017: poco más de 156 millones de pesos. Esto permite identificar la inestabilidad presupuestal que da cuenta de la política analizada.

Tabla 6. Tasa de crecimiento del presupuesto anual histórico de CONAPRED

Año	Presupuesto Final	Tasa de crecimiento	Año	Presupuesto Final	Tasa de crecimiento
2004	53,963,830	-	2011	102,137,000	0.90%
2005	118,343,300	119.30%	2012	106,604,444	4.40%
2006	93,916,898	-20.60%	2013	117,784,295	10.50%
2007	93,087,560	-0.90%	2014	111,260,916	-5.50%
2008	108,214,300	16.30%	2015	150,946,296	35.70%
2009	92,109,960	14.90%	2016	154,085,250	2.10%
2010	101,235,500	9.90%	2017	156,576,613	1.60%

Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPRED y SHCP

Esto se menciona para hacer notar la escueta inversión para la garantía del derecho a la no discriminación que se hace en México. Sin tomar en cuenta aún las magnitudes de los grupos históricamente discriminados y su exclusión en los presupuestos públicos como lo menciona un estudio de Mauricio Merino y Carlos Vilalta (2014) sobre desigualdad de trato en el diseño del gasto público federal y otro (Wences, Cruz y Rangel, 2016).

El financiamiento asignado anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) no se encuentra etiquetado, sino que responde a un monto que se adjudica directamente al Consejo para su funcionamiento. Por lo tanto, la mayoría de este recurso se gasta en su operación, servicios generales y personales como se corroboró en los informes anuales de actividades y ejercicio presupuestal (2004-2018). Esto abona también a una de las variables, pues el PRONAIND no cuenta con presupuesto propio.

Al surgir el Presupuesto basado en resultados con enfoque en programas públicos, se ha tenido que estructurar el presupuesto de CONAPRED que hacía razón a las funciones determinadas en la LFPED ahora vertidas en un programa presupuestario, que sin embargo funciona con el presupuesto asignado directamente al Consejo y no un presupuesto

⁴⁹ Es necesario acotar que el programa se presenta en junio de 2014, por lo que el presupuesto programado se refleja a partir del año 2015

específicamente dirigido al programa, aunque en el decreto que da origen al PRONAIND se establece que:

“Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que resulten competentes, de conformidad con el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018 y las disposiciones jurídicas aplicables, elaborarán sus respectivos programas y anteproyectos de presupuesto. Estos últimos deberán destinar los recursos presupuestarios correspondientes para el eficaz cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y de dicho Programa Nacional.” (Gobierno de la República, 2014)

El análisis de las atribuciones, organización y presupuesto del CONAPRED permite concluir que si bien pretende grandes cambios en la sociedad, las funciones asignadas y los marcos de los que se vale no apoyan su misión certeramente, pues se enfrenta a una difícil misión, que de hecho incluye muchos problemas públicos en diversas líneas de acción programáticas. Mauricio Merino (2016:138-139) establece que:

[...] el supuesto ideal para llevar a cabo una política pública es que cada organización realice un conjunto acotado de procedimientos rutinarios para cumplir con sus propósitos, con recursos suficientes y a través de una red de implementación acotada e incremental, tendría que admitirse también que una organización de escasos recursos, responsable de llevar a la práctica muy distintas políticas y de verificar el cumplimiento de procedimientos complejos para ellas, encontrará muchas más dificultades para cumplir sus propósitos”

El escenario para el funcionamiento del CONAPRED se ve mermado ante las citadas adversidades, principalmente cuando tiene dos grandes encomiendas como recibir quejas por supuestos actos discriminatorios y coordinar/impulsar políticas de no discriminación en la APF con poco presupuesto y que se centra en una organización que no tiene dientes, según palabras de Bucio Mújica (Granados, 2010).

Es necesario pasar al análisis del programa para determinar su estructura general, las estrategias y líneas de acción específicas para poblaciones disidentes sexuales y de género.

3.3. EL PROGRAMA NACIONAL PARA LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

El PRONAIND 2014-2018 representa el esfuerzo más estructurado por dirigir la política de no discriminación del Estado mexicano desde el inicio de funciones del CONAPRED. Antes de este, se contó con dos programas institucionales que no incluían las responsabilidades

concretas para entidades de la APF. Se reúnen en este programa especial seis objetivos, 35 estrategias y 242 líneas de acción que se llevan a cabo en coordinación con las dependencias y entidades del ámbito federal, así como la inclusión de 10 indicadores para evaluar sus resultados. Se encuentra enmarcado en el Programa presupuestario (Pp) P024 Promoción de la protección de los derechos humanos y Prevención de la Discriminación, que ha sido catalogado en la SHCP como un programa “P”. Este programa está dirigido a la planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, en particular sobre actividades destinadas al desarrollo de programas y formulación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y sus estrategias, así como para diseñar la implantación y operación de los programas y dar seguimiento a su cumplimiento (SHCP,2016).

El diseño del programa incluyó a diversos actores de la APF, miembros de sociedad civil y la academia, así como organismos internacionales con pautas y recomendaciones con apego al derecho internacional e intenta incorporar las visiones de cada uno.

“El PRONAIND se convierte en una herramienta que involucra a toda la Administración Pública Federal y convoca a la participación de los gobiernos de los estados, al igual que a los actores políticos, sociales y económicos, para que en nuestro país toda persona acceda a los servicios y ejerza sus derechos sin distingo ni discriminación alguna” (CONAPRED, 2014).

Toda vez que el problema público de la discriminación debe ser abordado desde diversas aristas y ámbitos de la vida de manera integral resulta relevante retomar el involucramiento de diversos actores gubernamentales que guían las riendas de nuestro país y que da sustento a la necesidad de institucionalización del enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género en la política pública.

El programa está categorizado como “Especial”, esto según la Ley de Planeación (LP) que en su artículo 26 refiere a aquellos programas que se enfocan a las prioridades del desarrollo integral del país, fijadas en el PND o las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

El diagnóstico del programa establece que las principales problemáticas a acatar en el país responden a un contexto donde existe una normatividad y coordinación interinstitucional limitada en materia de igualdad y no discriminación, insuficiencia de mecanismos administrativos eficientes para defender y proteger a la sociedad contra actos discriminatorios,

persistencia de la desigualdad de trato en el desarrollo, el disfrute de los servicios públicos y los derechos humanos, insuficiencia de información con perspectiva de igualdad y no discriminación que permita políticas públicas adecuadas, conductas discriminatorias, prejuiciosas y estigmatizantes en la sociedad, así como, rezagos en la armonización del orden jurídico nacional. Estas son las premisas diagnósticas en las que se sustenta el PRONAIND 2014-2018 (CONAPRED, 2014) y dan origen a sus objetivos.

3.3.1. OBJETIVOS

Los seis objetivos del PRONAIND se circunscriben a las consideraciones de organismos internacionales de Derechos Humanos. En este caso se plasman las premisas básicas que se requerirían para una política nacional de no discriminación y son los siguientes:

Objetivo 1. Fortalecer la incorporación de la obligación de igualdad y no discriminación en todo el quehacer público

Este objetivo busca la armonización de las obligaciones adquiridas por el Estado respecto del derecho a la igualdad y no discriminación en la normativa que rige la vida institucional de la APF, así como de la dimensión cognitiva del personal del servicio público. Para cumplir con ello, cada institución pública del ámbito federal debe revisar, incorporar, adecuar y robustecer su normatividad y prácticas, de tal manera que se eliminen las disposiciones regulatorias y administrativas que favorezcan o admitan la discriminación.

Las estrategias de este objetivo se vinculan directamente con las adecuaciones normativas y procedimentales respecto al funcionar de la APF, lo cual incluye el aspecto de cambio cultural necesario en el funcionariado público, por ejemplo, con la capacitación y sensibilización.

Objetivo 2. Promover políticas y medidas tendientes a que las instituciones de la APF ofrezcan protección a la sociedad contra actos discriminatorios

Para cumplir con las obligaciones de protección del derecho a la no discriminación es preciso que las dependencias de la APF ofrezcan recursos efectivos de tipo administrativo, legal y/o jurídico para que las personas puedan defenderse ante un acto discriminatorio. Así, por ejemplo, se menciona en el PRONAIND 2014-2018 que se requieren:

“Mecanismos de defensa y protección por parte de todas las dependencias y entidades, mediante condiciones coordinadas que den cuenta efectiva de mecanismos de seguimiento de quejas y reclamaciones que ponderen atención y reparación del daño a la población derechohabiente,

usuaria de servicios, bienes y programas públicos, que además propongan medidas preventivas para evitar la repetición de hechos, generar la estimación de acuerdos, mediaciones y prácticas de justicia en el uso y goce del bien público” (Gobierno de la República 2014).

Esto refiere a la necesidad de incluir en las diversas dependencias del ámbito federal, vías para atención de supuestos actos discriminatorios para agilizar el procedimiento de garantía del derecho. Este objetivo nutre efectivamente el componente procesual sobre actos discriminatorios que pudieran suceder en las dependencias de la APF, pues en diversas ocasiones, según datos del diagnóstico del programa existe nula incorporación del enfoque de no discriminación en las funciones, servicios y programas, sobre todo en casos de orientación sexual e identidad de género. Para ello se cuenta actualmente con algunos protocolos de actuación específicos⁵⁰.

Objetivo 3. Garantizar medidas progresivas tendientes a cerrar brechas de desigualdad que afectan a la población discriminada en el disfrute de derechos

Un factor importante de reproducción es que la discriminación genera desigualdad y a su vez es causada por ella, esto primordialmente a partir de las condiciones socioeconómicas de la población, siendo la falta de riqueza la principal causa de discriminación encontrada en la ENADIS 2010. Toda vez que la desigualdad económica va de la mano con la desigualdad de trato, la discriminación y la pobreza, afectando especialmente a quienes se encuentran en situación de exclusión social y discriminación histórica, ampliando las brechas de existentes en el acceso y goce de los Derechos Humanos.

En este objetivo podemos encontrar diversas acciones para el acceso a los derechos a la educación, salud, seguridad, derechos económicos, civiles y políticos principalmente por sectores de la política donde se enuncian ya algunos grupos históricamente discriminados como sujetos de derecho para los cuales se dirigen medidas específicas de acuerdo con las desigualdades en que viven.

⁵⁰ En salud se presentó recientemente el Protocolo para el Acceso sin Discriminación a la Prestación de Servicios de Atención Médica de las Personas Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Travesti, Transgénero e Intersexual (2017), así como las Guías de Atención Específicas que derivan del mismo; o el Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género (2014) por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Objetivo 4. Fortalecer el conocimiento de la situación de discriminación en el país para incidir en su reducción

La situación de la discriminación en México es un caso evidente, sin embargo no cuenta con cifras concretas en todos los grupos que la padecen. A suerte de diagnóstico, se encuentra la dificultad de conjuntar información confiable respecto a estos, sus características y necesidades. Por ello, se incorpora en el objetivo cuarto la generación de información y estudios, el monitoreo de las acciones en materia de igualdad y no discriminación, la medición de la problemática y la inclusión de variables que permitan captar información desagregada.

El análisis de políticas públicas, sobre todo en la fase de diseño debe partir de información objetiva, precisa y de calidad, que permita su análisis y comparación geográfica y periódica para la definición de prioridades. Este objetivo pretende exhortar a las instancias públicas responsables de la generación de información estadística relacionada con el acceso a derechos, bienes y servicios públicos.

Objetivo 5. Fortalecer el cambio cultural en favor de la igualdad, diversidad, inclusión y no discriminación con participación ciudadana

El problema de la discriminación supone situaciones culturales y estructurales introyectadas en la sociedad, por ello es necesaria la incorporación de políticas de cambio cultural que favorezcan los cambios de paradigma y de conductas discriminatorias para intentar erradicarlas. Traducir estos esfuerzos en proyectos, iniciativas y campañas para la modificación del sistema de relaciones personales que presentan discriminación, mismas que son normalizadas en las instituciones a través del sistema de valores y creencias que norman la conducta social.

Las estrategias plasmadas focalizan poblaciones históricamente discriminadas, en las que se incluyen líneas de acción específicas de acuerdo con las necesidades consideradas por el programa. Así, encontramos el problema de las discriminaciones múltiples o interseccionalidad, así como poblaciones en disidencia sexo-genérica, racismo, xenofobia, intolerancia cultural, regional y religiosa, discriminación por condición socioeconómica y por razón de edad.

En particular al caso que nos compete existe una estrategia específica para la discriminación por orientación sexual e identidad de género (5.2.), a la que se incorporan otras líneas de acción incluidas en otros objetivos, aunque vale la pena acotar que acciones generales para la no discriminación también han podido incorporar las problemáticas de esta población y sus discriminaciones. Más adelante se aborda dicho aspecto.

Objetivo 6. Promover la armonización del orden jurídico nacional con los estándares más altos en materia de igualdad y no discriminación

Existe una necesidad de homogeneizar las leyes vigentes que contienen carácter discriminatorio, toda vez que en la interpretación se enfrentan a contrariedades donde la claridad de la normatividad puede bloquear el acceso a los derechos a poblaciones específicas aun cuando no sea evidente. Se pretende con este objetivo armonizar el orden jurídico mexicano para ayudar a ejercer con eficacia los derechos que necesariamente mejorarán las condiciones sociales y el libre desarrollo de cada persona vinculados con derecho internacional sobre no discriminación.

Los objetivos si bien son amplios y generales, retratan las directrices bajo las que se sustentó el diagnóstico del programa, recogen el espíritu del programa y lo que se busca al intentar eliminar la discriminación en el país, empero es preciso mencionar que para la labor encomendada aún quedan vacíos relevantes a la luz de la inclusión de población históricamente discriminada en planes y programas de la política social. Se da el mayor peso al cambio cultural, lo cual es relevante para que el problema público sea resuelto a futuro, pero en la actualidad existen poblaciones que requieren medidas de inclusión en otros programas y esto no fue contemplado. Seguramente por la dificultad que supone y por el orden de responsabilidades de los actores implementadores.

Analizamos ahora la estrategia diseñada puntualmente para la población en disidencia sexo-genérica en el PRONAIND 2014-2018.

3.3.2. ESTRATEGIA PARA LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO EN EL PRONAIND 2014-2018

Una vez analizado el programa en términos generales se abordan las acciones específicas destinadas para personas en disidencia sexo-genérica. Se toman en cuenta las líneas que expresamente mencionan a dicha población, aunque existe la posibilidad de que también sea abordada en otros objetivos del PRONAIND. Sin embargo, vale la pena puntualizar la estructura bajo la que opera en concreto la política de no discriminación por orientación sexual e identidad de género en la APF.

En todo el programa se encontraron 22 líneas de acción que abordan específicamente la discriminación por orientación sexual e identidad de género, en cuatro de los objetivos y en una estrategia particular (tabla 8).

Las líneas de acción que se dirigen a la discriminación por orientación sexual e identidad de género en el PRONAIND 2014-2018 se encuentran en la tabla anteriormente mencionada y en un anexo del programa se incluye la correspondencia de dependencias y entidades responsables por cada línea de acción, en este caso retomaremos en la tabla 7 la que se refiere a la estrategia 5.2.

Estas acciones se encuentran enlazadas con la definición de problema público que dio origen al programa, pero se diseñaron en razón de crear o reestructurar un marco institucional para la atención de la citada población en los diversos programas y servicios que el Estado provee. Se pretende que las directrices bajo las que opera la discriminación por orientación sexual e identidad de género se erradiquen dentro de la APF y las diversas instituciones socializadoras que replican conductas discriminatorias. Parece apuntar a que, si las instituciones cambian, paulatinamente la población en disidencia sexo-genérica será incluida por estas, sin que de facto se planteen incluirles propiamente en los planes y programas a la par del intento de este cambio cultural a largo plazo.

Tabla 7. Correspondencia de dependencias y entidades de la APF respecto a las líneas de acción de la estrategia 5.2 del PRONAIND

Líneas de acción	Entidades o dependencias
5.2.1. Promover acuerdos con medios de comunicación para respetar a personas independientemente de su orientación sexual e identidad de género.	CONAPRED – SEGOB - INMUJERES ⁵¹
5.2.2. Incentivar el funcionamiento de observatorios ciudadanos que visibilicen y combatan la discriminación por orientación sexual e identidad de género.	CONAPRED – SEGOB – INMUJERES
5.2.3. Impulsar alianzas con asociaciones y sociedades deportivas para prevenir y combatir actos discriminatorios por orientación sexual o identidad de género.	CONAPRED – SEP ⁵² – CONADE ⁵³ - SEGOB
5.2.4. Promover que las asociaciones y movimientos religiosos adopten prácticas de tolerancia y respeto.	CONAPRED – SEGOB
5.2.5. Generar oferta educativa y materiales que apoyen el cambio cultural y el respeto a la diversidad sexo-genérica.	SEP – INEA ⁵⁴ – CONAFE ⁵⁵ – SEGOB – CONAPRED – INMUJERES
5.2.6. Conjuntar esfuerzos para llevar a cabo campañas para combatir la homofobia y transfobia.	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA – SEGOB – CONAPRED – INMUJERES

Fuente: PRONAIND 2014-2018

⁵¹ Instituto Nacional de las Mujeres

⁵² Secretaría de Educación Pública

⁵³ Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte

⁵⁴ Instituto Nacional para la Educación de los Adultos

⁵⁵ Consejo Nacional de Fomento Educativo

Tabla 8. Estrategias y líneas de acción para la no discriminación por orientación sexual e identidad de género en el PRONAIND 2014-2018

	Estrategias	Líneas de acción
Objetivo 3	<p>Estrategia 3.2. Ejecutar medidas para reducir la desigualdad en el goce del derecho a la salud de personas y grupos discriminados</p> <p>Estrategia 3.5. Ejecutar medidas para reducir la desigualdad en el goce de derechos civiles de personas y grupos discriminados</p> <p>Estrategia 3.6. Ejecutar medidas para reducir la desigualdad en el goce de derechos políticos de personas y grupos discriminados</p> <p>Estrategia 3.7. Ejecutar otras medidas de igualdad a favor de personas y grupos discriminados</p>	<p>3.2.6. Desarrollar medidas de prevención de ITS focalizadas a la población HSH y trans.</p> <p>3.2.7. Otorgar atención médica sin discriminación a personas privadas de libertad, respetando su orientación e identidad sexo genérica, garantizando su integridad.</p> <p>3.5.9. Eliminar criterios discriminatorios en el acceso de la población trans en la expedición de documentación oficial.</p> <p>3.6.5. Promover las condiciones necesarias para que las personas con discapacidad y trans ejerzan su derecho al voto.</p> <p>3.7.5. Coordinar la implementación de la Guía de Acción Pública contra la Homofobia en la APF.</p>
Objetivo 4	<p>Estrategia 4.1. Generar y ampliar información estadística desagregada y periódica de todos los grupos de población para combatir la desigualdad de trato</p> <p>Estrategia 4.6. Promover la incorporación del enfoque antidiscriminatorio en estudios e investigaciones que realizan diversas instituciones públicas, privadas y sociales</p>	<p>4.1.7. Impulsar la creación de un registro nacional de delitos motivados por orientación sexual, identidad de género u origen étnico-nacional.</p> <p>4.1.8. Generar información estadística sobre delitos cometidos por cuerpos de seguridad motivados por homofobia o racismo.</p> <p>4.6.2. Impulsar la elaboración de estudios sobre la situación actual de la población intersexual en México.</p> <p>4.6.4. Elaborar estudios sobre los discursos de odio homofóbicos, racistas, xenofóbicos y sexistas en redes sociales en México.</p>
Objetivo 5	<p>Estrategia 5.2. Impulsar acciones contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género</p>	<p>5.2.1. Promover acuerdos con medios de comunicación para respetar a personas independientemente de su orientación sexual e identidad de género.</p> <p>5.2.2. Incentivar el funcionamiento de observatorios ciudadanos que visibilicen y combatan la discriminación por orientación sexual e identidad de género.</p> <p>5.2.3. Impulsar alianzas con asociaciones y sociedades deportivas para prevenir y combatir actos discriminatorios por orientación sexual o identidad de género.</p> <p>5.2.4. Promover que las asociaciones y movimientos religiosos adopten prácticas de tolerancia y respeto.</p> <p>5.2.5. Generar oferta educativa y materiales que apoyen el cambio cultural y el respeto a la diversidad sexo-genérica.</p> <p>5.2.6. Conjuntar esfuerzos para llevar a cabo campañas para combatir la homofobia y transfobia.</p>
Objetivo 6	<p>Estrategia 6.1. Promover la aprobación, firma y ratificación de instrumentos y acuerdos internacionales en materia de igualdad y no discriminación</p> <p>Estrategia 6.2. Promover la armonización de la legislación nacional y federal con el artículo primero constitucional en materia de igualdad y no discriminación</p> <p>Estrategia 6.3. Promover la armonización de la legislación local con el artículo primero constitucional en materia de igualdad y no discriminación</p>	<p>6.1.3. Participar en iniciativas de organismos multilaterales para la prevención de la discriminación por orientación sexual e identidad de género.</p> <p>6.2.5. Presentar propuestas de tipificación de delitos o agravantes sobre odio considerando el racismo, la misoginia y la homofobia.</p> <p>6.2.10. Impulsar la incorporación de disposiciones que atiendan la situación de mujeres trans en las Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.</p> <p>6.3.2. Presentar una propuesta de tipificación de delitos o agravantes sobre odio considerando el racismo y la homofobia.</p> <p>6.3.6. Impulsar reformas legislativas para el reconocimiento y el acceso al matrimonio igualitario.</p> <p>6.3.8. Impulsar la revisión de la legislación para identificar disposiciones discriminatorias por orientación sexual e identidad genérica.</p> <p>6.3.9. Impulsar reformas a la legislación civil para reconocer el ejercicio legal de la personalidad jurídica de las personas trans.</p>

Fuente: PRONAIND 2014-2018

*Los objetivos 1 y 2 no son colocados debido a que no incluían de manera específica líneas de acción para poblaciones en disidencia sexo-genérica.

Estas líneas de acción son amplias en su definición y el programa carece de puntualización al respecto, pues no establece de qué manera se llevará a cabo cada una de ellas o a través de qué mecanismos de coordinación (tomando en cuenta que coloca en corresponsabilidad a varias entidades en cada línea).

Las acciones cuentan con un vínculo expreso con el problema público y su definición en el programa, empero dejan un amplio margen de discrecionalidad para la realización de cada línea, lo cual podría representar un problema ante un modelo en el que intervienen diversos actores en su implementación ante una situación recientemente abordada y un aparato burocrático aún no preparado en su totalidad para llevarlo a cabo, administrativa y cognitivamente.

3.3.4. INDICADORES

Como parte del proceso de planeación a través de la Metodología de Marco Lógico (MML) y el Presupuesto basado en Resultados (PbR) que dan razón también al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) se determinaron 10 indicadores cuantitativos divididos entre los seis objetivos del programa (tabla 9). Sin embargo, no recogen el componente cualitativo necesario para conocer los resultados e impactos reales del programa implementado más allá de la consecución de metas en el proceso y sin dar salida a la solución del problema.

Los indicadores propuestos para el PRONAIND únicamente dan razón de las acciones realizadas por los actores involucrados y no dirigido a las poblaciones que han sufrido la discriminación, contemplando como el mismo SED señala el desempeño de las entidades gubernamentales en su ejercicio de implementación de políticas.

Estos indicadores muestran algunas contrariedades. Por ejemplo, en el objetivo tres se busca reducir el porcentaje de población menor de 18 años con rezago educativo, población indígena con carencia por acceso a salud y población con discapacidad sin acceso a seguridad social, la cuestión sería plantearse si el programa en realidad alcanza para tales objetivos. Suponiendo que lo sea, aún con el nulo presupuesto que cuenta, el ámbito de aplicación limitado al gobierno federal y la baja coordinación existente entre diversos entes implementadores; este tipo de problemas no pueden ser solucionados sino a través de diversas acciones que no competen al CONAPRED o al PRONAIND por la magnitud del mismo, así como por no contar

con una única hipótesis causal sobre los citados problemas. Con ello, no se podría adjudicar la mejora de la situación solo a las acciones que se colocan en el programa.

Tabla 9. Indicadores del PRONAIND 2014-2018

	Indicadores
<i>Objetivo 1</i>	1.1 Porcentaje de dependencias y entidades paraestatales de la APF que cuentan con cláusula antidiscriminatoria en sus reglamentos internos y/o códigos de conducta.
	1.2 Personas del servicio público de los tres niveles de gobierno capacitadas en igualdad y no discriminación para el cumplimiento de sus funciones.
<i>Objetivo 2</i>	2.1 Porcentaje de dependencias y entidades de la APF que cuentan con mecanismos de defensa en sus áreas de atención ciudadana o equivalentes, que operan y atienden quejas ciudadanas por discriminación.
<i>Objetivo 3</i>	3.1 Porcentaje de población menor a 18 años con rezago educativo
	3.2 Porcentaje de población indígena con carencia por acceso a los servicios de salud.
	3.3 Porcentaje de población con discapacidad que carece de acceso a la seguridad social.
<i>Objetivo 4</i>	4.1 Número de programas sociales que promueven el acceso al derecho a la no discriminación con relación al gasto social erogado en su atención directa con respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).
<i>Objetivo 5</i>	5.1 Percepción ciudadana de estereotipos y prejuicios sociales en espacios de reproducción de la discriminación en México.
	5.2 Porcentaje de aumento en el número de empresas, dependencias y entidades de la APF comprometidas con la inclusión y la no discriminación.
<i>Objetivo 6</i>	6.1 Incorporación de la perspectiva de no discriminación en la legislación federal y estatal.

Fuente: PRONAIND 2014-2018

Otro problema identificado es la solidez de la medición de los indicadores, se corroboró en las fichas de los indicadores del programa que algunos carecen de línea base sólida con la que comparar si la situación determinada mejoró. Esto evidencia la ausencia de indicadores o datos diagnósticos en todos los rubros que sustentan la política pública y dan herramientas para su evaluación y seguimiento.

No cuenta con indicadores específicos para las líneas de acción o estrategia que engloba la política de no discriminación por orientación sexual e identidad de género para dar cuenta del estatus particular, sino que se concentra en los 10 indicadores establecidos, que aunado a los problemas puntualizados no se expresan en términos de cambio cultural, sino de cumplimiento numérico de lo que se propone.

Hasta aquí se han incorporado los elementos principales del marco institucional que hacen parte de la política de no discriminación en México en el caso particular de la orientación sexual e identidad de género. Desde las consideraciones básicas de conceptualización del problema en la ley, hasta su estructuración en un programa para garantía de los derechos.

Se analizaron las competencias del CONAPRED como ente coordinador de la política de no discriminación, sin embargo no puede desempeñar como único ente obligado, sino que partiendo del problema estructural de la discriminación hace parte necesaria la inclusión de otras dependencias e instancias de la APF para lograr la consecución de los objetivos planteados, primero como obligación del Estado frente al derecho internacional incorporado, empero también por las directrices plasmadas en la LFPED y el PRONAIND 2014-2018.

Después de la reforma del 2014 a la LFPED el CONAPRED cuenta con mayores atribuciones respecto al proceso de queja, sin embargo siguen siendo limitadas, sobre todo al vincularlas con las medidas y sanciones que pueden determinar. Sin embargo, representa un impulso más para el acatamiento de la política antidiscriminatoria mexicana. Es necesario mencionar que esta reforma ha sido posible gracias al impulso de la sociedad civil, la academia y diversos actores públicos que han abogado por la igualdad y no discriminación.

El esfuerzo de recapitulación del marco institucional de la política citada responde a las pretensiones de un diseño que al enfrentarse a la implementación presenta diversas dificultades. Particular problema la necesidad de institucionalizar tal acción para los efectos de programas como el PRONAIND.

CAPITULO IV: DIFICULTADES PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE NO DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PRONAIND 2014-2018

El caso propuesto nos remite ahora a realizar un análisis sobre el estatus de la política de no discriminación por orientación sexual e identidad de género en el contexto mexicano en lo referente a las acciones plasmadas en la estrategia 5.2 del Programa Nacional para la Igualdad y no Discriminación 2014-2018, esto para determinar la necesidad de institucionalizar el enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género.

Se aglutinan a continuación tres aspectos relevantes para el análisis; el primer apartado responde a la pregunta sobre si se encuentra institucionalizado del enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género a la luz de la realidad mexicana, en un segundo y tercer acápite se abordan las dificultades entre el diseño y la implementación respectivamente. Así, se analizan entrevistas y revisión documental para dotar de elementos sobre este proceso.

4.1. ESTATUS DEL ENFOQUE DE NO DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO EN MÉXICO Y SU INSTITUCIONALIZACIÓN

Una situación se encuentra institucionalizada cuando se mantiene estable en el tiempo en las personas y organizaciones que hacen parte, en este caso de la política de no discriminación. Significa retomar los cambios que han acontecido en México, particularmente desde los enfoques económico, sociológico, histórico y cognitivo del neoinstitucionalismo entre el diseño y la implementación del PRONAIND 2014-2018 como punto de análisis del problema público de la discriminación por orientación sexual e identidad de género.

Determinar el estatus de la institucionalización del enfoque de no discriminación para la citada población requiere retomar la perspectiva neoinstitucional sobre los cambios en las instituciones; si bien se cuenta con un andamiaje normativo formal hasta cierto punto sólido, la realidad es que no se encuentra introyectada en el comportamiento y relaciones sociales de las personas que se encuentran en organizaciones implementadoras del programa.

Referir lo anterior se sustenta principalmente en los indicadores que el mismo programa coloca para la medición de sus resultados y la presencia de supuestos actos discriminatorios por parte del funcionariado público en lo referente a población en disidencia sexo-genérica; así como, ante la presencia aún frecuente de crímenes de odio por homofobia y el no reconocimiento

de los derechos civiles en todo el territorio nacional, no como causa directa pero si como reflejo del estatus discriminatorio en el país.

Estos datos determinan que el enfoque de no discriminación para esta población no se encuentra institucionalizado en el marco del diseño e implementación del programa.

Por ejemplo, dando seguimiento al cumplimiento de los 10 indicadores incluidos en el PRONAIIND (tabla 10) se puede identificar, si bien un avance numérico, ciertas deficiencias para aseverar que el enfoque planteado se encuentra institucionalizado.

Tabla 10. Indicadores del PRONAIIND 2014-2018 y cumplimiento

Indicador	Línea Base (2013 o 2014)	Meta (2018)	Avance (2017)
1.1 Porcentaje de dependencias y entidades paraestatales de la APF que cuentan con cláusula antidiscriminatoria en sus reglamentos internos y/o códigos de conducta.	0%	100%	74.3%
1.2 Personas del servicio público de los tres niveles de gobierno capacitadas en igualdad y no discriminación para el cumplimiento de sus funciones.	5,696 personas	18,000 personas	141,610 personas
2.1 Porcentaje de dependencias y entidades de la APF que cuentan con mecanismos de defensa en sus áreas de atención ciudadana o equivalentes, que operan y atienden quejas ciudadanas por discriminación.	0.5%	100%	82.4%
3.1 Porcentaje de población menor a 18 años con rezago educativo	8.5%	4.6%	7.1%
3.2 Porcentaje de población indígena con carencia por acceso a los servicios de salud.	24.3%	5%	15.1%
3.3 Porcentaje de población con discapacidad que carece de acceso a la seguridad social.	45.3%	33%	40.2%
4.1 Número de programas sociales que promueven el acceso al derecho a la no discriminación con relación al gasto social erogado en su atención directa con respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).	15 programas	20 programas	9 programas
5.1 Percepción ciudadana de estereotipos y prejuicios sociales en espacios de reproducción de la discriminación en México.	N/D	18.3%	N/D
5.2 Porcentaje de aumento en el número de empresas, dependencias y entidades de la APF comprometidas con la inclusión y la no discriminación.	117	N/A	560
6.1 Incorporación de la perspectiva de no discriminación en la legislación federal y estatal.	43.9%	59.1%	89.8%

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes de resultados y avances del PRONAIIND 2014-2018

En los indicadores 1.1, 2.1 y 6.1 se evidencia que existen avances considerables en términos de cumplimiento, pero esto no significa que los objetivos se estén logrando. Por ejemplo, en el indicador 1.1 sobre el porcentaje de dependencias y entidades paraestatales de la APF que cuentan con cláusula antidiscriminatoria en sus reglamentos internos y/o códigos de conducta, encontramos que normativamente esta cláusula antidiscriminatoria existe en las entidades de la APF, empero no consta que esto se refleje en comportamiento reales de cambio cultural sobre no discriminación ante las cifras de constantes quejas por supuestos actos discriminatorios (CONAPRED, 2004-2017) que deberían reducirse ante la presencia de estos

cambios. Lo mismo ocurre con la armonización legislativa en entidades federativas y municipios; si bien todas cuentan con una norma de no discriminación en sus constituciones locales, y algunas, como la Ciudad de México con legislación específica incluso en el Código Penal y en la constitución de organismos en la Administración Pública, la realidad es que aún se enfrentan con problemas de índole cultural y cognitiva reacias al cambio que requeriría el derecho a la no discriminación a personas en disidencia sexo-genérica⁵⁶.

Lo anterior se vincula expresamente con el factor cognitivo (Mantzavinos, et. al., 2015) en los cambios institucionales de aprendizaje. Si bien se cuenta con normatividad estable en lo formal, no así en el componente comportamental habitual del funcionariado público. Por ejemplo, en lo referente a capacitaciones y sensibilización que se observa en el indicador 1.2 que la meta propuesta ha sido rebasada ante un objetivo corto para la magnitud de la población objetivo, en este caso; el funcionariado público de los tres ámbitos de gobierno.

Se tiene un cumplimiento del 786.7%, es decir; casi 8 veces más de lo propuesto. Esto nos ofrece dos análisis particulares; el diseño de los indicadores deficiente, pues si en entrevistas se evidenció la contrariedad con que han recibido la política de no discriminación en la APF en comparación con estos datos, parecería no cuadrar en términos empíricos pues se ha cumplido el indicador. Por otro lado, según el INEGI (2017, 2011) existen 4, 925,493 (cuatro millones novecientos veinticinco mil, cuatrocientos noventa y tres) personas servidoras públicas en los tres ámbitos de gobierno (sin contar personal médico, enfermería, policías y profesorado). Este indicador refleja que solo el 2.9%⁵⁷ del personal de la APF está siendo capacitado y sensibilizado sobre no discriminación. De este porcentaje, no queda claro tampoco la especificidad de las poblaciones abordadas ni establece al funcionariado público por ámbito de gobierno.

El indicador 4.1 sobre programas sociales que promueven el acceso al derecho a la no discriminación con relación al gasto social erogado en su atención directa con respecto al PEF se ha pasado de 15 programas a 9, cuando la meta era aumentarlos a 20. Esto como evidencia de que el enfoque de no discriminación se encuentra nimiamente institucionalizado pues de los 149

⁵⁶ Esto se puede corroborar en la *Investigación sobre atención a personas lesbianas, gays, bisexuales y trans en México* desarrollada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y Fundación Arcoiris, donde se ubican diversos aspectos en la APF en cuento a presencia de actos de discriminación en las organizaciones gubernamentales. Disponible en línea: <http://www.ceav.gob.mx/wp-content/uploads/2016/06/Investigaci%C3%83%C2%B3n-LGBT-Documento-Completo.pdf>

⁵⁷ 141,610 funcionarias/os públicas/os.

programas sociales en el ámbito federal (CONEVAL, 2018) solo 9 lo toman en consideración, reduciendo incluso la cifra presente en la línea basal. Si a lo anterior sumamos que el indicador no es específico sobre población en disidencia sexual y de género ubicaremos una mayor problemática.

Otro aspecto que denota la incompleta institucionalización del enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género es la presencia de crímenes de odio por homofobia.

“En los últimos cinco años, de enero de 2013 a diciembre de 2017, al menos 381 personas LGBT, o percibidas como tales, fueron asesinadas en México, presuntamente, por su orientación sexual o la identidad o expresión de género. En promedio, esa cifra significa 76 asesinatos por año y alrededor de seis al mes. En 2017 se registró la cifra más alta con 95 víctimas” (Letra S, Sida, Cultura y Vida Cotidiana, 2018).

Ante estas cifras, ¿Se podría decir que el enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género se encuentra institucionalizado? No podemos considerar que las acciones en términos de política pública para la garantía del citado derecho estén produciendo el cambio cultural esperado. Aunque exista normatividad formal, si no se logra en lo informal, no se puede decir que el enfoque se encuentra institucionalizado; Meyer y Rowan (1977: 341) indican que la institucionalización es el transcurso a través del cual “los procesos sociales, las obligaciones o la realidad se convierten en una norma como el *status* social”, es decir, una vez que la norma se encuentra internalizada puede ser identificada como institucionalizada (Zucker, 1977: 727).

Hasta este punto de análisis se ha acentuado el factor informal de la institución que pretende ser el enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género. Empero existen contrariedades también en el aspecto formal de las instituciones. Por ejemplo, en los códigos civiles de algunas entidades federativas que aún no consideran el matrimonio entre personas del mismo sexo como un derecho o el cambio de género en los registros oficiales para las personas trans. Estos derechos civiles, al no ser considerados normativamente, no son respetados tampoco informalmente, lo que permite aseverar que aún existen diversas aristas desde las que la discriminación sigue presente.

Esta primera parte del análisis nos hace sustentar que el enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género se encuentra en un grado incompleto de

institucionalización; no se encuentra estable en el tiempo ni inmerso en las organizaciones y personas que forman parte. En comparación, la discriminación si presenta características de institucionalización: pese a que formalmente se encuentre prohibida, en el cotidiano tiene mayor legitimidad y es respetado por la sociedad en términos de valores sobre lo correcto o incorrecto, no se ha trascendido lo suficiente para cambiar este rubro (CONAPRED, 2011, 2018).

La cuestión sería retomar las concepciones del neoinstitucionalismo histórico, sobre los conceptos de caminos de dependencia y las rupturas críticas (Zaremborg, 2013, Roth, 2015, Powell y DiMaggio, 1999). Ni la LFPED ni el CONAPRED fueron creados expresamente con la intención de socavar las condiciones de discriminación hacia población en disidencia sexo-genérica, sino con un foco en poblaciones con discapacidad, pueblos originarios y mujeres. Como se abonó en el capítulo histórico, la agenda de la población que nos concierne entra al gobierno a través de una ventana de oportunidad sin que tuviera la relevancia que otras poblaciones.

Ocurrió una ruptura crítica entre lo que se ha hecho respecto a poblaciones históricamente discriminadas pero no alcanzó para los cambios cognitivos que la orientación sexual e identidad de género requerirían y sus impactos en la interacción socio-política del país con el éxito que si han tenido otras poblaciones⁵⁸ que aún con problemas cuentan con mayores recursos, organizaciones, programas, legislaciones y legitimidad dentro y fuera del aparato gubernamental.

Aunado a lo anterior, no se ha tenido capacidad de actuación por parte del movimiento social en el ámbito federal, ni han existido los suficientes incentivos al cambio social desde la perspectiva económica del neoinstitucionalismo, ni se han construido mecanismos exitosos para lograr el isomorfismo organizacional al que se apela en el sociológico.

Otro aspecto para determinar que no se encuentra institucionalizado el enfoque referido responde al estado actual de la discriminación por orientación sexual e identidad de género. La discriminación como problemática social se muestra por ejemplo en los resultados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2010, donde se evidenció que el 43.5% de las

⁵⁸ Por ejemplo, se ha creado institucionalidad específica para población indígena (Consejo Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)), mujeres (Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)), personas con discapacidad (Consejo Nacional para el Desarrollo e Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS)), jóvenes (Instituto Mexicano para la Juventud (IMJUVE)) con normatividad expresa para estos grupos.

personas encuestadas no estarían dispuestas a que en su casa vivieran mujeres lesbianas y el 44% no permitiría hombres homosexuales. Según la misma encuesta, las personas homosexuales, lesbianas y bisexuales entrevistadas indicaron con un 52% que la discriminación es el mayor problema que enfrentan (CONAPRED, 2011). En otro estudio reciente (Mendoza, Ortiz, Román y Rojas, 2015) sobre el diagnóstico situacional de las personas disidentes sexo-genéricas en México, se ubicó que el 66.95% de la población participante había sido discriminada alguna vez en su vida por causa de su orientación sexual y/o identidad de género, los grupos que presentaron mayores porcentajes fueron las mujeres trans (76.52%), las personas *queer*⁵⁹ (74.67%) y los hombres homosexuales (69.6%).

De acuerdo con información de la CNDH (2010) en México existen graves violaciones a los Derechos Humanos de la población lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual a través de figuras jurídicas como faltas a la moral, atentados al pudor o exhibiciones obscenas que quedan a las interpretaciones subjetivas de policías y ministerios públicos.

Estos datos permiten señalar que es necesario y urgente emprender un camino de institucionalización del enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género, toda vez que en el proceso de políticas públicas, particularmente en los momentos de diseño e implementación se enfrenta a diversas dificultades que serán abordadas a continuación en el margen de la propuesta de análisis del contexto institucional.

4.2. DIFICULTADES EN EL DISEÑO: LA ESTRATEGIA DE NO DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO

El diseño de un programa representa un espacio particularmente fértil para la formulación y el futuro éxito de una política pública. En esta fase se desarrollan las directrices bajo las que operará, así como los marcos normativos y explicativos que darán razón a los comportamientos de quienes implementan y quienes fungen como población objetivo, entendiendo a estos como los sujetos en quienes se espera el cambio una vez implementada la política.

La relación particular entre las contrariedades que puede surgir entre el diseño y la implementación del Programa Nacional para la Igualdad y no Discriminación 2014-2018 en la

⁵⁹ Personas que no se identifican con los preceptos sexuales y genéricos impuestos en la sociedad, al no seguir los parámetros establecidos en la norma binaria sexo-género.

estrategia particular sobre no discriminación por orientación sexual e identidad de género es nuestro estudio de caso, a continuación se analiza su proceso de diseño.

4.2.1. LA DIMENSIÓN COGNITIVA EN EL DISEÑO: DEFINICIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO Y POBLACIÓN OBJETIVO

La dimensión cognitiva hace alusión a los aspectos culturales y de aprendizaje sobre el modo de conceptualizar las cosas y conseguir objetivos (Mantzavinos, et. al., 2015). Así, el programa analizado presenta nodos importantes a retomar, principalmente desde la identificación del problema público y la población objetivo a quien están dirigidas las acciones gubernamentales.

El PRONAIND 2014-2018 es un programa amplio (252 líneas de acción) que pretende la definición de múltiples problemas públicos relacionados con la discriminación. Partimos de la dificultad de construir una hipótesis causal sobre la cual cierta política pública actúa y busca solucionar el problema definido, o al menos colocarlo en un estatus mejor del que fue retomado.

La definición del problema público que da razón al PRONAIND es que la discriminación en términos generales ocurre porque existen instituciones que cobijan el comportamiento de la sociedad que replican conductas discriminatorias y prejuicios respecto a poblaciones históricamente discriminadas. Esto se puede constatar en los diversos documentos de diseño del programa (Diagnóstico, estructura del programa, evaluación de diseño y primer informe de logros del PRONAIND), pues la mayoría de las acciones diseñadas están dirigidas al cambio cultural de largo plazo en dichas instituciones⁶⁰.

Si se analiza cada línea de acción establecida a este respecto, se encuentran acciones amplias y generales sin acotar un problema público manejable por parte del aparato gubernamental. Esto es, la identificación de una problemática concreta, delimitada con un campo de acción específico y población focalizada para determinar si una vez implementado el programa se mejoró la situación inicial.

Otra dificultad respecto a la definición del problema público es la ausencia de datos empíricos para su justificación. No existen cifras oficiales sobre la población en disidencia sexogenérica en los censos poblacionales del INEGI y aunque es incluida en algunas encuestas como

⁶⁰ Estas son: escuelas, religión, medios de comunicación, organizaciones civiles y clubes deportivos, siguiendo la estrategia 5.2 del programa que hace alusión específica a la población en disidencia sexual y de género.

la ENADIS (2005 y 2010), las notas metodológicas de dichas encuestas especifican la no representatividad de la muestra. Aunado a ello, existe temor por parte de las personas con una orientación sexual distinta a la heterosexual o una identidad de género contraria a la cisgénero para expresarlo públicamente. Así, el programa define el problema público en razón de los datos acotados con los que cuenta y en el margen de las acciones que puede controlar, esto es; su burocracia al servicio de las poblaciones discriminadas, y deja un espacio al intento de cambio cultural de largo plazo para que la sociedad elimine la discriminación como un comportamiento habitual en el entorno.

La anterior aseveración se vincula directamente con otro punto a analizar: la población objetivo. Es claro que la discriminación por sí misma se expresa en diversos espacios de socialización con distintas poblaciones involucradas; están quienes discriminan y las personas que son discriminadas. Ante esta situación, ¿hacia quienes debería ir dirigida la política de no discriminación por orientación sexual e identidad de género?, ¿a quienes cometen actos de discriminación en cualquier espacio de la vida social o a las personas que padecen dicha discriminación en el cumplimiento cabal de sus derechos?

El PRONAIND, respecto a población en disidencia sexual y de género puntualiza mayormente acciones para cambio cultural en población que discrimina o en el impulso del reconocimiento normativo de los derechos en las entidades federativas u otros marcos legales en el que se infrinja el derecho a la no discriminación. Sin embargo, son pocas las acciones que tienen como población objetivo a quienes han sufrido discriminación.

Si bien, no se puede dejar de lado el esfuerzo por el cambio cultural que se propone el programa, lo cierto es que hace falta una mayor identificación del problema público y de la población objetivo para determinar la focalización que coadyuve al cumplimiento de los objetivos plasmados a través de la inclusión en la política social.

Ahora bien, otro aspecto relevante a retomar es el modelo de gestión destinado para el desarrollo de la política; ¿cómo implementar una política integral que involucra diversos actores?, ¿de quién es responsabilidad la política?, no se termina de comprender la multiplicidad de responsables que tiene.

No se cuenta con un diseño institucional que permita la relación entre diversos actores implementadores para considerar un problema público como responsabilidad de estos. Al

cuestionar a organismos de la APF acerca de las políticas de no discriminación se considera única responsabilidad del CONAPRED cuando normativamente se establece solo como un organismo coordinador del PRONAIND y de las acciones no jurisdiccionales de protección del derecho a la no discriminación, es obligación de todos los actores de la APF.

Esta situación se corroboró en entrevistas al personal del Consejo (Mireya del Pino⁶¹ y Flor García) y al solicitar información pública a través de la plataforma nacional de transparencia, pues al pedir datos de las acciones plasmadas en el programa a las diversas entidades de la APF implementadoras no se recibió respuesta positiva y se turnó al CONAPRED como responsable.

El programa establece a los actores que implementarán las líneas de acción, sin embargo, no concreta el mecanismo a través del cual se llevará a cabo dicha coordinación y se delega responsabilidad al Consejo. Esto deja un amplio margen de discrecionalidad, por lo que el compromiso no se acata en su totalidad y por tanto el éxito con el que se implemente la política va a depender de la coyuntura, intereses y voluntad política de quienes dirigen las organizaciones involucradas, empero también sobre las capacidades, *expertise* y liderazgo de quienes están comprometidos con la política dentro de las diversas organizaciones de la APF.

Si se deja un amplio margen a la discrecionalidad, es muy probable que las acciones se desvirtúen y no se tomen con la relevancia con que fue diseñada, sobre todo en un tema complejo como puede ser las poblaciones en disidencia sexo-genérica. Por ejemplo, se documentó a través de entrevista con la Mtra. Mireya Del Pino y Flor García, subdirectora de Políticas Públicas que existieron actores ampliamente comprometidos en el diseño del programa como la Secretaría de Educación Pública (SEP) que al pasar a la implementación se mostraron reacios, debido a que el enlace que había formado parte de la formulación del programa en representación de la SEP ya no se encontraba en funciones y el nuevo enlace no mostraba el mismo grado de compromiso y voluntad, pues no fue incluido desde el inicio. Estas dificultades reflejan la necesidad de establecer directrices concretas de acción para poder implementar el programa sin importar los

⁶¹ “Nos llegó a nosotros (CONAPRED) tu solicitud de información, aunque la mandaste a la SEP o Gobernación, únicamente porque se refería a discriminación la mandaron a nosotros, y en la asamblea se resolvió negarla porque no era competencia del consejo como tal. Se tiene esta idea de que CONAPRED es al único al que le competen las acciones del programa y no es así”

cambios en la estructura organizacional o el personal que desempeñe tales funciones, así como la designación estable de los enlaces que reduzca la posibilidad de mudanzas de personal.

Se ubica al programa con objetivos ambiciosos, algunos de manera general que no puntualizan un problema público y población objetivo en términos de políticas públicas, por lo que existen confusiones teórico-conceptuales para implementarlas, aunado a la discrecionalidad que permite el diseño institucional, sobre todo cuando no se establece de manera concreta el mecanismo de gestión. Si desde el diseño no se encuentran puntualmente establecidos los problemas públicos, las poblaciones objetivo y las directrices de gestión, posiblemente el programa encuentre problemas para su ejecución (Olavarría, 2007, Kraft y Furlong, 2004, Franco, 2012), lo cual ocurre en el caso del PRONAIND.

4.3. LA COMPLEJIDAD DE LA ACCIÓN CONJUNTA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRONAIND 2014-2018

Se ha analizado la fase de diseño con las contrariedades que presenta, así como la necesidad de pensar una institucionalización del enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género en las políticas públicas. Las dificultades analizadas muestran un escenario particular del proceso de políticas: ¿qué ocurre en el caso del PRONAIND cuando los diversos organismos de la APF tienen que ponerse de acuerdo para desarrollar una determinada acción acuñada en el programa?, ¿qué sucede en el caso particular de la estrategia 5.2?

Al retomar la participación de múltiples actores se hace necesario pensar en un marco institucional *ad hoc* para su implementación. Esto es, analizar los incentivos que debe incluir, entendiendo la cultura en el contexto mexicano y sobre todo la estructuración de la burocracia para la implementación de políticas. Si bien es cierto, se puede apelar al isomorfismo institucional (Powell y DiMaggio, 1999) donde las organizaciones eventualmente cambiarán su forma de pensar y decidir para adaptarse al entorno que lo rodea, una vez que se decreta un cambio en la estructura organizativa todos los actores involucrados y otras organizaciones retoman este modelo, lo que la evidencia empírica demuestra es que no se termina de comprender el modelo de gestión y mucho menos se encuentran incentivos suficientes (Zarembeg, 2013, Vergara, 2010).

El PRONAIND supone una gestión intersectorial (Cunill, 2014) por su estatus en la LP y por las características apuntadas en el capítulo III de la presente investigación. La estructura

del programa establece que sus líneas de acción se llevarán a cabo en coordinación con las dependencias del ámbito federal, en cada línea de acción coloca a los responsables de su desarrollo, que en total suman 52 entidades de la APF, particularmente en la estrategia que analizamos son 8 implementadoras. Si se siguen a pie de la letra las directrices enmarcadas legal y programáticamente podemos decir que nos encontramos ante un escenario de severa complejidad, pues al tener que intervenir diversos actores en una misma línea es probable que la coordinación puede no ser fructífera en algunos casos (Pressman y Wildavsky, 1973), máxime si no se cuenta con espacios específicos de coordinación (Cunill, 2014) ni una estructura institucionalizada que permita tales sucesos.

No se trata de que exista un espacio físico concreto en el cual se desarrolle la coordinación, sino una forma estratégica de hacer que las voluntades converjan para implementar las líneas de acción encomendadas. En el caso analizado se ubicó que los mecanismos con que se cuenta para tal coordinación son dos reuniones anuales entre CONAPRED y los enlaces de cada dependencia implementadora. Se desarrollan al inicio del primer semestre del año y al final de este. Por otro lado, se cuenta con comunicación a través de correos electrónicos.

Lo anterior se relaciona expresamente con medios de vinculación. “Sulbrandt (2005), en un estudio empírico, muestra que mientras más canales de comunicación estén abiertos y más omnidireccionales sean, mayores son las oportunidades para la acción intersectorial.” (Citado en Cunill, 2014: 35). La cuestión es preguntarse si estos canales de comunicación para el modelo de gestión son los mejores dadas las condiciones institucionales en las que se enmarca la política.

El programa deja un amplio margen de discrecionalidad, lo que extrapola las dificultades, pues no todos los actores se encuentran en condiciones de participar de la misma forma, o las voluntades no muestran el mismo nivel de compromiso. Estos problemas de implementación ocurren en cualquier programa sin importar el modelo de gestión aplicado. Con la participación de diversos actores estos se acentúan, pues aunado a las dificultades que cada organización sortea, se encuentran en este modelo otras contrariedades que al involucrar más de una organización (por su parte, ya compleja) no se llega a buenos términos (Pressman y Wildavsky, 1993, Merino, 2016).

Un factor de suma relevancia son las misiones y objetivos que cada organización tiene obligación de desarrollar, pero también tenemos el tipo de acción gubernamental a implementar, no es lo mismo establecer rutinas para determinadas políticas ya institucionalizadas, que

considerar acciones más amplias que involucren decisiones continuas, un amplio margen de voluntades y discrecionalidad. En la estrategia 5.2 encontramos varias líneas que tienen esta característica; en su mayoría no pueden ser resultados solo por rutinas. A continuación, se analiza cada línea con las particularidades del caso respecto a la coordinación.

Línea de acción 5.2.1. Promover acuerdos con medios de comunicación para respetar a personas independientemente de su orientación sexual e identidad de género

Esta línea involucra la participación del INMUJERES y la SEGOB en coordinación con el consejo. Como se puede observar es amplia en su redacción y no identifica qué medios de comunicación, cuál es el problema que busca solucionar en concreto y el respeto del que hace alusión no queda clarificado en ningún acápite del programa. Por ejemplo, puede referirse al respeto del personal dentro de las organizaciones que llevan a cabo la misión de comunicar; puede significar que los programas y demás contenidos utilicen un lenguaje incluyente y sin homofobia, puede tratarse también de evitar bromas homofóbicas o cualquier otra acción que, por la manera en que está escrito pueda justificarse.

Esta acción se llevó a cabo pero entre los mismos medios de comunicación. Es decir, diversos medios de comunicación dependientes de las directrices de la APF retomaron la línea y por sí mismos implementaron acuerdos para incluir lenguaje incluyente en su programación, aunque esto no se encuentra en documentos oficiales de resultados del programa se expresó en entrevista con la Mtra. Mireya del Pino. En este sentido, se observa la coordinación entre otros actores que no estaban contemplados y que quienes se habían colocado como implementadores no intervinieron sino una vez que los medios solicitaron apoyo.

5.2.2. Incentivar el funcionamiento de observatorios ciudadanos que visibilicen y combatan la discriminación por orientación sexual e identidad de género

En esta línea se involucran nuevamente el CONAPRED, SEGOB e INMUJERES y se encuentra una ambigüedad relevante; el incentivar acciones que otros actores han de tomar no permite identificar acciones de coordinación específicas entre estos. De alguna manera, incentivar significa ofrecer condiciones para que, en este caso, observatorios ciudadanos funcionen y nuevamente no establece puntualmente las responsabilidades concretas de las dependencias.

Tanto en esta línea de acción como la primera los objetivos de las organizaciones son similares y no se contraponen, sobre todo CONAPRED al ser un organismo descentralizado

sectorizado de la SEGOB, pero tampoco hay mayor problema respecto a la misión del Instituto Nacional de las Mujeres que busca erradicar la desigualdad de género y la violencia contra las mujeres reconociendo en el género una de las nociones coyunturales de la discriminación por orientación sexual e identidad de género. Sin embargo, nuevamente se deja espacio amplio a la discrecionalidad que aunque en estos casos pueda desenvolverse en un escenario proclive a la coordinación, no establece en concreto a través de qué mecanismos o cuáles serían las responsabilidades específicas que adquiere cada organismo.

5.2.3. Impulsar alianzas con asociaciones y sociedades deportivas para prevenir y combatir actos discriminatorios por orientación sexual o identidad de género

La discriminación por orientación sexual e identidad de género se presenta en diversos ámbitos de la vida social. Un tema que ha cobrado relevancia es la homofobia en el deporte, principalmente en el fútbol. Se ubica en expresiones homofóbicas con palabras que tienen un significado peyorativo y violento (Salinas, 2017). La misma Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA) ha sancionado al representativo mexicano de fútbol por estas expresiones en los estadios. La línea 5.2.3 pretende vincular la práctica del deporte con un ambiente sin discriminación. El institucionalismo cognitivo apela a los procesos de aprendizaje desde lo individual hasta lograr una acción colectiva (Mantzavinos, et. al., 2015), por tanto estas acciones tendrían que recurrir a cambios en la cultura y comportamiento de los individuos que se identifican con un grupo específico, como podrían ser aficionados de determinado equipo de fútbol o deportistas de determinado deporte donde se exalte la heterosexualidad y los roles de género; una campaña contra la homofobia no logra esto. Quizá sea necesario repensar los incentivos (Zaremborg, 2013) positivos y negativos que se tienen y apelar al isomorfismo nuevamente (Powell y DiMaggio, 1999).

En la implementación de esta línea intervienen, además de la SEGOB y el CONAPRED; la SEP y la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE). Se constató en las entrevistas realizadas a personal del Consejo (Mireya del Pino, Directora de Estudios y Políticas Públicas, Flor García; Subdirectora de Políticas Públicas y Adelina González Marín; Subdirectora de Educación) que la relación particular con la SEP es conflictiva, suelen participar en el marco estrictamente de lo que la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) enmarcan como responsabilidades. La primera como funcionariado público y la segunda desde la comprobación de gastos del ejercicio fiscal.

En la formulación del PRONAIND la participación del enlace de la SEP era proactivo. Sin embargo, existieron cambios y mudanzas de recursos humanos. Al cambiar al enlace a un año de operado el programa, el nuevo enlace se enfrentaba con la disyuntiva sobre atender tajantemente el PRONAIND pero sin apoyo dentro de la SEP o simplemente dar seguimiento a las acciones que CONAPRED determine en términos de evaluación del desempeño.

5.2.4. Promover que las asociaciones y movimientos religiosos adopten prácticas de tolerancia y respeto

Esta línea corresponde únicamente al CONAPRED y la SEGOB según la estructura del programa. Actualmente se han presentado movimientos contrarios a esta agenda de derechos, ante ello emerge esta línea de acción pues en muchos sentidos se encuentra una gran influencia de grupos religiosos con el “Frente Nacional por la Familia” (FNF). Este pretende frenar la aprobación de los matrimonios entre personas del mismo sexo en los códigos civiles estatales, empero también las adecuaciones de contenido educativo en los libros de texto, esto se vincula con la siguiente línea aunque se reconoce una raíz importante de rechazo a tales iniciativas.

La coordinación en este caso fue estrecha según se expresó en las entrevistas mencionadas y en una ponencia como parte del XIII Diplomado sobre el Derecho a la no Discriminación en la que Ignacio Cuevas, asesor de asuntos religiosos del CONAPRED mencionó que:

“Se ha tenido mucho trabajo para que las asociaciones religiosas respeten a las personas independientemente de su orientación sexual e identidad de género, hubo un momento en que todo iba muy bien, luego vino el evento del presidente en los Pinos el año pasado y antes el aval de la Suprema Corte a favor de los matrimonios igualitarios en los estados y algunas de estas organizaciones se mostraron contrarias, se fracturó por un momento el avance de esas líneas de acción, sin embargo, seguimos en pláticas”

Esto permite corroborar que la dificultad no solamente se marca en las acciones gubernamentales entre la APF que se tienen que desarrollar. Dado el tipo de actividades programadas el éxito o fracaso no se vincula únicamente con esta acción, sino que tienen una importancia mayor los grupos objetivo, en este caso las asociaciones religiosas.

5.2.5. *Generar oferta educativa y materiales que apoyen el cambio cultural y el respeto a la diversidad sexo-genérica*

El eje sobre oferta educativa y materiales para el cambio cultural ha sido muy conflictivo por los objetivos que persigue, los cambios que podría significar y al ser la que mayor número de organizaciones participantes tiene (6): CONAPRED, SEGOB, SEP, INMUJERES, INEA, CONAFE. Los actores clave se vinculan con el sector educativo, mismo que como ya se ha mostrado en la presente investigación presenta ciertas contrariedades respecto a la implementación del programa.

En este sentido, se encuentra un esfuerzo por adecuar los contenidos temáticos que se imparten en la educación pública, el cual no ha tenido resultados por la reacción contraria de la SEP y los grupos “pro familia” que imponen barreras. En términos de políticas públicas es más práctico y con mayor grado de éxito en la implementación las acciones sencillas que no suponen cambios mayores (Lindblom, 1959; Merino, 2016), en este caso si se apela a grandes cambios, probablemente enfrenten rechazo casi inmediato.

Es tal el fallo en la relación entre estos actores, principalmente del sector educativo que por ejemplo, han realizado un *Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales* únicamente con la participación de CONAPRED y SEGOB, dejando fuera a la SEP. Esta acción tiene lógica, pues ante las complicadas relaciones entre estos organismos fue preferible ubicar un problema puntual; la identificación de las poblaciones como herramienta para la labor pública en la APF. Sin embargo, se torna ausente el factor pedagógico que debería incluir la línea de acción expresada. Lo anterior bloquea el aprendizaje institucional (Mantzavinos, et. al., 2015: 15-16), no se conoce todo *per se*, sino que se desarrolla la cognición.

De esta línea de acción se podrían desprender grandes apuestas para erradicar la discriminación, pues la educación puede ser un mecanismo de cambio cultural a gran escala, sin embargo, la baja participación de la SEP en la implementación de la línea deja al CONAPRED atado a sus acciones concretas como organismo descentralizado.

5.2.6. *Conjuntar esfuerzos para llevar a cabo campañas para combatir la homofobia y transfobia*

Una campaña que pretende erradicar la homofobia y transfobia en el país requeriría ser permanente y con otros mecanismos para lograr el objetivo. En el programa se ha instrumentado un ejercicio corto al respecto. En esta línea intervinieron CONAPRED, SEGOB, INMUJERES

y Presidencia de la República según lo dictado en el PRONAIND. Sin embargo, en el inicio de la campaña en junio de 2017 se pudo observar que los organismos que habían participado en su implementación fueron el Consejo y Gobernación, esto por el membrete que utiliza el único *spot* sobre la campaña que fue transmitido. En entrevista televisiva (El Financiero Bloomberg, 2017), Hernán Gómez Bruera, Coordinador de Asesores del CONAPRED determinó que el *spot* había sido tarea del consejo escuchando opiniones de la sociedad civil y no mencionó la labor de los demás actores responsables según el programa.

Este video, como principal insumo de la campaña fue transmitido en tiempos oficiales en radio, televisión y redes sociales entre el 18 y 24 de julio del 2017 según consta en el informe de Avance y resultados del 2017, lo que evidencia el corto tiempo que se invirtió al respecto. Claro está que los tiempos en medios son costosos y los recursos con los que cuenta CONAPRED no dan cabida para una campaña mayor.

En resumidas cuentas, el estatus del PRONAIND en la estrategia 5.2 nos permite identificar que se nutre de líneas de acción muy generales, que no puntualizan en alguna acción concreta, dejando un amplio margen de discrecionalidad. Si bien, son quehaceres necesarios para una política de no discriminación, resultan acciones ambiciosas y complejas desde la visión sobre las vicisitudes en la implementación de las políticas. Aunado a lo anterior los mecanismos para que cada línea de acción se desarrolle no quedan especificados en el programa o normativamente.

La influencia mutua que pueda existir en este espacio de complejidad tiene diversos matices en el caso analizado. Tenemos al INMUJERES con el que el CONAPRED trabaja de manera frecuente, y por otro lado tenemos a la SEP con la que se muestra un vínculo reactivo a la participación. En este sentido, la coordinación ente sectores es evidentemente casuístico, aunque en su mayoría conflictivo debido a los aspectos ya enunciados.

4.3.1. VOLUNTAD POLÍTICA, LIDERAZGO Y *EXPERTISSE*

Los intereses vertidos en la implementación del PRONAIND son otro punto de este análisis. Por un lado, tenemos la voluntad política de los decisores y operadores del programa, empero también se encuentran las debilidades en el liderazgo y *expertise* de quienes retoman como prioritarias las acciones contra la discriminación de la población en disidencia sexual y género. A continuación se aborda cada uno de estos rubros identificados.

La voluntad política es una de las causas más recurrentes en las justificaciones sobre las barreras a que se enfrentan las acciones gubernamentales en la implementación (Olavarría, 2007) sobre todo si cambia el comportamiento esperado de los actores involucrados. En el presente caso cobra un significado relevante, pues se encuentra en dos momentos claves del desarrollo del programa comportamientos contrastantes respecto a este valor. En la fase de formulación del programa el grado de voluntad política era elevado, tanto así que se encontraron diversas actividades que conglomeron el compromiso emanado desde las prioridades federales en materia de desarrollo. Al implementar el programa, la voluntad política parece bajar su nivel, sobre todo en la vinculación del CONAPRED como ente coordinador y los organismos de la APF con objetivos complejos y disimiles con los del consejo.

La importancia de la voluntad política de quienes se encuentran en niveles decisorios en el aparato burocrático determina sin duda la guía con la que la burocracia de calle (Lipsky, 1980) retomará el programa. En este sentido, al no contar con voluntad política para retomar la política de no discriminación por orientación sexual e identidad de género, la implementación se ve mermada, no solo desde el nivel jerárquico superior, sino principalmente entre quienes operan el programa.

¿Con qué factor se relaciona el grado de voluntad política?, desde luego en el caso analizado convergen diversas razones, desde una coyuntura política alejada de las consideraciones de inclusión respecto a población disidente sexual y de género, el embate de grupos tradicionalistas, religiosos y de derecha que han podido en determinados casos bloquear las acciones, con lo que el costo político de retomarlas sería elevado. Por otro lado, existen diferencias entre lo que el PND establece como prioridades para el gobierno en turno y quienes en efecto implementan las políticas. Esto se observa por ejemplo en el espaldarazo que dio la bancada del PRI en el Congreso a la iniciativa sobre matrimonio entre personas del mismo sexo que envió el presidente Peña en 2016, siendo del mismo partido y aparente ideología, no fue bien recibida la propuesta.

Se observa entonces, que existen contradicciones entre los objetivos a gran escala plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo, la LFPED y el PRONAIND con las visiones al respecto de quienes dirigen las diversas instancias de la APF.

Otro factor que podría mediar estas contrariedades sería la capacidad de liderazgo de quienes dentro de cada organización pretenden introducir la citada política y dar cumplimiento

al PRONAIND. A este respecto, se ubican particularidades como la existencia de aliados o promotores que dentro de un escenario político puedan negociar la introyección de los objetivos del programa como propios. Esto parece no ocurrir según la evidencia, pues a excepción de las organizaciones con objetivos similares a los de CONAPRED no se ubica un compromiso latente. Aunado a las obligaciones que el programa les otorga tienen otras actividades que realizar para cumplir los objetivos particulares de su organización y otros ejes transversales como la perspectiva de género, gobierno cercano y moderno, así como productividad, según lo dictado en el PND 2013-2018. A este respecto, Nuria Cunill (2014: 35) retoma diversos autores y establece la incidencia que el liderazgo puede tener:

“Horwath y Morrison (2007, 62) sostienen que “el estilo de liderazgo es fundamental en cuanto al compromiso de los miembros de la asociación”. Bryson et al. (2006, 52) en su análisis de los factores que influyen en el trabajo colaborativo, sostienen que el éxito depende del liderazgo (en el sentido de “hacer que las cosas ocurran”). Serían importantes, dependiendo del contexto, los roles que adopta el liderazgo, sea como patrocinador, apoyador, articulador con el entorno o facilitador (Bryson et al., 2006).”

De la mano con lo anterior, no se identificó un nivel de *expertise* concreto para el abordaje del problema público de la discriminación por orientación sexual e identidad de género. Esto hace necesario plantearse la profesionalización del funcionariado público de nivel operativo para retomar la causa como propia. Existen cursos y talleres de sensibilización, pero estos no son retomados como parte de un abordaje integral de la política de no discriminación, sino como una necesidad curricular de capacitación para el empleo dentro de la APF⁶².

Hasta este punto podemos decir que los problemas propios de la implementación tuvieron que ser considerados desde el diseño. Sin embargo, las mudanzas de personal que se suscitan frecuentemente entre los enlaces de los organismos de la APF y el CONAPRED resultan un problema relevante; aunque las diversas acciones pudieran tener efecto en la burocracia de nivel operativo, esto no ocurre al cambiar constantemente a dicho enlace. Se corroboró en entrevistas

⁶² Por ejemplo, se tuvo acercamiento al XIII Diplomado sobre el Derecho a la no Discriminación impartido en el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde participaron diversos actores de la APF. Algunas personas aseveraban que el motivo para tomar dicho diplomado era porque “era el más barato, el más corto y el que no exigía requisitos”, aunado a lo anterior se expresó que fueron enviados por sus jefaturas aleatoriamente, sin una real voluntad de asistir por el tema, sino por los incentivos económicos que significa capacitarse en cualquier tema.

que esta es una práctica habitual, sobre todo en las organizaciones más reacias al programa. En palabras de la Lic. Flor García, Subdirectora de Políticas Públicas del CONAPRED:

“Lo que ha pasado mucho es que cambian al enlace, si hoy tenemos contacto con determinada persona en la SEP para seguimiento a las acciones del programa, puede que dentro de un mes ya no sea la misma, lo cual dificulta la comunicación y la comprensión de la política en las demás organizaciones. Es más, los enlaces que participaron en el diseño ya no están, son nuevos en su mayoría”

Esta acotación es de suma importancia para evidenciar las problemáticas de voluntad política y participación para en la implementación. El cambio constante del enlace podría significar un bajo grado de prioridad, pues al cambiar con frecuencia se corta la inercia del cambio que se pretende producir, por bien que se encuentre diseñada e implementada la política.

El análisis de este eje requiere retomar la dimensión organizacional y de coordinación como factores determinantes para el eficiente funcionamiento del programa analizado.

En este apartado se retoma la dimensión organizacional, la cual refiere principalmente a la estructura orgánica que da funcionamiento a la implementación del PRONAIND en lo referente a las líneas de acción de la estrategia 5.2. Así, se incorpora el análisis del modelo burocrático, el tipo de organizaciones que intervienen y el factor jerárquico.

El Consejo enfrenta una difícil misión que incluye diversos problemas públicos en varias líneas de acción programáticas. Mauricio Merino (2016:138-139) establece que:

[...] el supuesto ideal para llevar a cabo una política pública es que cada organización realice un conjunto acotado de procedimientos rutinarios para cumplir con sus propósitos, con recursos suficientes y a través de una red de implementación acotada e incremental, tendría que admitirse también que una organización de escasos recursos, responsable de llevar a la práctica muy distintas políticas y de verificar el cumplimiento de procedimientos complejos para ellas, encontrará muchas más dificultades para cumplir sus propósitos”

Lo anterior no sucede en este caso; la mayoría de las acciones acotadas en la estrategia 5.2 no pueden ser instrumentadas únicamente con rutinas debido a la naturaleza proactiva y la necesidad de decisiones constantes para su instrumentación y son diversas las áreas de política donde pretenden incidir.

Así, se presenta un escenario limitado en cuanto al estatus organizacional que de entrada se adjudica al consejo y las acotaciones necesarias para su funcionamiento, una de ellas es el modelo burocrático en el que se ha de implementar la política pública.

4.3.2. MODELO BUROCRÁTICO

Un aspecto relevante de la implementación de una política tiene que ver con las acciones que la burocracia desarrollará en virtud de los mandatos formales e informales que se esgrimen en leyes, programas y rutinas, empero también en las cuestiones culturales sobre la manera de hacer las cosas en la administración pública, y con ello el modelo de gestión.

De acuerdo a los referentes teóricos analizados, se indica que la estructura burocrática puede facilitar o empantanar el recorrido de una política pública. Una cosa es el diseño (tanto del programa como de los arreglos institucionales) y otra muy distinta es la implementación, donde se presentan diversas contrariedades.

Mauricio Merino (2016) retoma los modelos burocráticos desde un punto analítico comparativo en el cual se puede distinguir en la burocracia que cobija la política de no discriminación tres de los cuatro modelos que propone⁶³ en una mixtura. El modelo weberiano que supone una burocracia estable, profesional, racional y que cumple con las funciones designadas normativamente y en el cual el/la burócrata no hace menos de lo que se indica en su puesto, empero tampoco hará más. En este mismo modelo se establece la importancia de las jerarquías administrativas y coloca un acotamiento de la discrecionalidad, pues dependen de una figura superior. Funciona con incentivos fijos (principalmente económicos) pero también supone sujetos dispuestos al servicio público. El segundo modelo evoca el gobierno por políticas públicas, el autor lo denomina de “tercera generación” en el cual se intenta formular propuestas alternativas a la rigidez de los modelos burocráticos como el militar o el weberiano. Lo anterior refiere a que la organización debe ajustarse a las políticas diseñadas por el Estado y la burocracia debe estar alerta a las mudanzas en la agenda gubernamental dado que se sustenta en las competencias individuales y abandona los mecanismos rígidos⁶⁴. Aunado a lo anterior, este modelo supone el “compromiso personal de los funcionarios con los propósitos de las políticas

⁶³ El restante habla del modelo vertical tradicional, que según sus puntualizaciones “ha sido definido a partir de una analogía con la organización militar” (Merino, 2016: 68).

⁶⁴ No supone la eliminación de los cuerpos burocráticos, ni mucho menos la ausencia de reglamentaciones básicas capaces de darle orden a su funcionamiento, (...) sino que reclama mayor capacidad de adaptación (Merino, 2016: 86).

que dicen perseguir ante el espacio público” (Merino, 2016: 85) lo que lo vincula expresamente con la participación de la sociedad. El tercer modelo es el de la Nueva Gerencia Pública (NGP) que establece un vínculo mayor con la sociedad civil, retoma diversas prácticas, procesos y lenguajes utilizadas en el sector privado a fin de hacer más eficiente la administración pública, adjudicando algunas funciones al mercado en tanto que dota de mejores soluciones de las que el Estado puede ofrecer, aunque no hay que olvidar que siempre existen intereses que decantan las decisiones gubernamentales. La NGP establece también ciertas directrices de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas y programas más rígido, principalmente apostando por indicadores vinculados a la vigilancia pública de los resultados y del actuar burocrático.

Así, encontramos en el caso de estudio un modelo burocrático con diversos matices, a veces contradictorios y que entorpecen su adecuado funcionamiento. El modelo weberiano sigue vigente en la mayoría de la estructura burocrática del país. Sin embargo, se encuentra el PRONAIND que supone un modelo burocrático basado en políticas públicas y atención de problemas como la discriminación que obliga a pensar en modelos de gestión distintos donde se espera que la acción gubernamental sea tomada en cuenta en virtud de la NGP, con la rigidez evaluativa y de monitoreo cuantitativo que no incluye del todo problemas estructurales y quizá inconmensurables en términos numéricos como es la discriminación y sus efectos. Esta mixtura, provoca que las disputas entre los modelos burocráticos existentes entre CONAPRED y las demás instancias de la APF participantes se tornen en un escenario conflictivo e infructuoso.

Por ejemplo, el PRONAIND exige en el CONAPRED un modelo burocrático de políticas, pero se enfrenta a estructuras orgánicas pensadas en el tipo ideal weberiano que no están preparadas para los cambios que supone esta nueva concepción de gobierno y tampoco se encuentra suficientemente sistematizados los procesos que la NGP vislumbra, pese a ser retomados en los mecanismos de evaluación del desempeño, planeación estratégica y otros conceptos importantes para el modelo. Así, los modelos burocráticos existentes en la APF no logran converger a fin de desarrollar la política de no discriminación. Es posible afirmar que como indica Merino (2016) es mucho más sencillo llevar a cabo políticas integrales como la que se desprende del PRONAIND si supone pocos cambios en las estructuras organizacionales y burocráticas ya existentes; que el diseño institucional sea considerado para adecuar los objetivos de las políticas y programas a estas dinámicas y no esperar que la estructura burocrática retome sin más, los cambios que se le piden.

4.3.3. ORGANIZACIONES PARTICIPANTES Y OBJETIVOS

Si bien, la no discriminación como Derecho Humano puede y debe ser incluido en todos los programas sectoriales según las disposiciones de ordenamientos internacionales, lo cierto es que al introducir acciones en el aparato burocrático del Estado que conflictúan la convergencia entre recursos (financieros, de información, de personal, etc.), los tiempos, objetivos de cada organización, entre otras, bloquean el arropo de una política como la que se pretende desarrollar a través del PRONAIND.

Por ejemplo, la SEP tiene como misión “crear condiciones que permitan asegurar el acceso de todas las mexicanas y mexicanos a una educación de calidad, en el nivel y modalidad que la requieran y en el lugar donde la demanden” que evidentemente se enmarca en el marco institucional de la educación desde la infraestructura, contenidos y acceso.

No todos los actores involucrados van a participar con el ahínco necesario, cubriendo integralmente el problema de la discriminación por orientación sexual e identidad de género, porque aunado a los objetivos que ya tienen, se presentan otros problemas públicos compitiendo por ser prioridad dentro de la agenda gubernamental. Así, este tema no es retomado como prioritario ante una carga de tareas por realizar, máxime cuando no están plasmadas en rutinas introyectadas en la organización. Tenemos una disputa por atención organizacional y competencia por los recursos disponibles, ante lo cual la política de no discriminación no encuentra cabida.

4.3.4. JERARQUÍA ORGANIZACIONAL

El modelo burocrático más reactivo a los cambios es el weberiano, este supone valores normativos estables y jerárquicos. La jerarquía organizacional representa una problemática particular: por un lado las características que cada organización posee, sus funciones, pesos específicos, presupuestos, recursos humanos, entre otros juegan un papel importante en el análisis del presente caso.

Un aspecto relevante sobre la jerarquía son “los desbalances reales o percibidos de poder entre los distintos sectores” (Cunill, 2014: 34). CONAPRED al ser un organismo descentralizado sectorizado dependiente de la SEGOB conserva un nivel jerárquico que impide equiparar las fuerzas con los actores que pretende trabajar. Por ejemplo, en la estrategia 5.2 se encuentran organismos que por sí mismos cuenta con una mayor jerarquía que el Consejo. La SEP es una

secretaría de Estado que controla el sector educativo y por sí misma, tiene mayores funciones, capacidades, recursos financieros y humanos. La SEGOB es otro caso, pese a que el Consejo emana de él, en las entrevistas realizadas destacó que el vínculo no es del todo fructífero como se pensaría, pues como una secretaría que tiene la misión de la seguridad y cohesión social en el territorio nacional, la agenda de no discriminación, si bien entra en sus funciones vinculado con el PND actual, no es prioridad y no considera la política de no discriminación como propia, esto se corroboró al pedir información pública dentro de sus responsabilidades, la solicitud fue remitida al CONAPRED. Es decir, se etiqueta todo asunto relacionado a la discriminación con el citado consejo y no como una responsabilidad al menos a nivel de la APF.

Otros actores con menor jerarquía en la APF que las secretarías mencionadas, pero que cuentan con mayores recursos y prioridad dentro de los organismos de los que dependen son el INEA, CONAFE y CONADE dependientes de la SEP e INMUJERES dependiente de la Presidencia de la República al ser un eje transversal en el PND. Estas organizaciones cuentan con mayores recursos en el PEF y facultades en sus áreas de especialización, también buscan solucionar un problema en concreto. CONAPRED con su estatus jerárquico dentro de la APF y con la misión titánica de acabar con discriminación con un nimio presupuesto y recursos en general enfrenta la coordinación entre organismos que por sí mismos tienen un mayor peso en la estructura orgánica de la APF.

Este aspecto es de suma importancia, pues la relevancia que las distintas entidades de la APF le dan al Consejo y al PRONAIND es reducido. Por ejemplo, en entrevista con Mireya Del Pino se expresó la necesidad que han tenido de puntualizar que son un organismo de la SEGOB para al menos intentar que su política sea retomada.

“Para muchos dentro de la APF somos los *hippies* del gobierno. Muchas veces pasaba que, si bien asistían a cumplir con lo mandado por la ley o a las reuniones, existían trabas para tomarse en serio el PRONAIND y otras acciones emanadas de las quejas por actos discriminatorios. Algo cambió cuando decidimos que en los documentos oficiales del Consejo deberíamos incluir el logo de la SEGOB, a partir de que colocamos esto como membrete en los citatorios, invitaciones y demás, nos han tomado más en serio”

Lo anterior revela la importancia que tiene la jerarquía dentro de la APF y la relevancia de suscribirse a un sector tan preponderante como la Gobernación. La cuestión es qué tanto

realmente esta secretaría está comprometida con esta misión, más allá de cumplir con un marco normativo que existe y que coloca al CONAPRED dentro de su estructura orgánica.

Ahora bien, la jerarquía perdería importancia si CONAPRED tuviera recursos suficientes (no solo monetarios) para intercambiar en el juego de la implementación, sin embargo, se encuentra maniatado ante actores que cuentan con mayores recursos y que el consejo no tiene una moneda de cambio que incentive la participación de los diversos sectores.

Así, la solución seguramente no estribaría en únicamente aumentar el nivel jerárquico del Consejo, sino sus capacidades y facultades, la autonomía con la que se dirige, las funciones entre ombudsman y coordinador de políticas de no discriminación. Por otro lado, repensar la estructura administrativa a la que se suscribe a fin de desectorializarse si pretende acciones que involucran a diversos sectores. Es decir, el estatus que se le da jerárquica y organizativamente no le otorga facultades suficientes para la acción intersectorial. Cabe mencionar que la Comisión Ciudadana de Estudios Contra la Discriminación de la que emanó la LFPED y con ello el CONAPRED, pretendía desde un inicio que el estatus orgánico del consejo no fuera sectorizado, pero la propuesta no fue retomada por la legislatura (Rincón, 2001, 2005).

4.3.5. RECURSOS

Retomar el componente presupuestal nos remite principalmente a la financiación de las acciones en el proceso de políticas, aunque incluye también recursos humanos, información y otros que puedan fungir como moneda de cambio en un terreno de negociación en la implementación. En términos amplios Cunill determina que:

“El caso de mayor integración en la fase de ejecución de las acciones estaría dado por compartir recursos, responsabilidades y acciones (Mendes y Fernandez, 2004, 121); o sea, por la existencia de recursos compartidos (*pooled funds*) y sistemas unificados de información (Winkworth y White, 2011). En este caso, la integración se expresaría propiamente en “mancomunidad” (Cunill, 2014: 24).”

Bajo esta premisa, podemos establecer una dificultad para el programa, principalmente porque no cuenta con un presupuesto asignado. Como se ha explicitado, se nutre del recurso financiero que le corresponda al CONAPRED según el PEF. Cada organismo de la APF puede y debe solicitar en sus proyectos de presupuestos anuales un apartado para darle cumplimiento al PRONAIND y otros programas que no necesariamente pertenezcan a su sector.

Se puede apreciar que no están presentes los incentivos necesarios para ejecutar el PRONAIND. Es decir, no existen “palos” ni “zanahorias” (Zaremborg, 2013: 38) que intenten modificar el comportamiento y tampoco constaría que este tipo de incentivos (económicos) sea suficiente para casos como el problema público de la discriminación por orientación sexual e identidad de género dado el contexto sociocultural. El recurso económico suele ser el incentivo por autonomía para cambios organizacionales, sin embargo, si el programa no cuenta con recurso en lo general, menos en lo particular para dicho escenario.

En el presente capítulo se dilucidó que el enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género no se encuentra institucionalizado bajo los postulados de los neoinstitucionalismos económico, histórico, sociológico y cognitivo respecto al cambio cultural y cumplimiento de los indicadores que el mismo programa propone. En segunda instancia se presentó un análisis sobre las problemáticas particulares en las fases de diseño e implementación. En la primera, la voluntad política favorable, la participación de diversos sectores gubernamentales y no gubernamentales en la formulación del programa, empero ante dificultades como el entendimiento sobre el problema público específico a atacar y la conceptualización de las poblaciones objetivo. En la fase de implementación se presentan las mayores contrariedades pues en términos generales no se cumple en totalidad lo dispuesto en el diseño, principalmente dado los cambios comportamentales de las organizaciones participantes, así como la complejidad de la acción conjunta entre diversos organismos implementadores. Estas problemáticas se acentuaron ante situaciones de nimio presupuesto asignado, ausencia de espacios de coordinación y otros.

Hasta aquí las dificultades presentes entre el diseño y la implementación del PRONAIND 2014-2018, análisis que nos permite identificar la incompleta institucionalización del enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género, por lo que se hace necesario plantearla como objetivo primario para la concreción de la política mencionada.

CONCLUSIONES

Se puede concluir que se han cumplido los objetivos de la investigación: se ha determinado el estatus de la institucionalización del enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género en el diseño e implementación del PRONAIND. Por otro lado, las hipótesis planteadas fueron comprobadas. A continuación se resumen los resultados principales.

Incluir el derecho a la no discriminación por orientación sexual e identidad de género en las políticas públicas emanado de las responsabilidades adquiridas por los Estados en tratados y convenciones internacionales sobre Derechos Humanos representa sin duda diversas acciones en el aparato gubernamental, particularmente en las fases de diseño e implementación.

Las dificultades para que dicho derecho sea incorporado en el diseño y después retomado en la fase de implementación nos hacen pensar en la institucionalización inconclusa en la que se encuentra esta política en el estado mexicano, si consideramos que las quejas por supuestos actos discriminatorios por parte de funcionariado público siguen en aumento, según cifras del CONAPRED (2017, 2018).

Esta situación hace necesario retomar las problemáticas que enfrenta la política de no discriminación contra personas en disidencia sexual y de género para intentar dirimir las directrices para su institucionalización en la APF.

La incompleta institucionalización del enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género potencia las contrariedades a las que se enfrenta el diseño e implementación de la política analizada. Las principales dificultades entre estas dos fases respecto al PRONAIND 2014-2018 en la estrategia 5.2 son de índole cognitiva (definición del problema público, población, cultura y modelo de gestión en el aparato gubernamental), organizacional (espacios intersectoriales de coordinación, jerarquía y estatus del organismo coordinador del programa), política (voluntades, expertise y liderazgos dentro de la APF) y de recursos.

Si bien, los avances normativos respecto a los derechos de las personas con orientación sexual o identidad de género distinta a la heterosexual cisgénero han ido en aumento, lo cierto es que el problema público que sufre la población mencionada aún no es considerada como

prioridad a nivel federal, por lo que se hace necesario replantear los esfuerzos existentes para incentivar la eliminación de la discriminación, empero principalmente la inclusión de poblaciones históricamente discriminadas.

Podemos decir que se ha comprobado la hipótesis planteada pues en efecto el factor cognitivo, organizacional, político y presupuestal imposibilitan en mayor medida la coherencia requerida entre el diseño y la implementación del programa, misma que responde a nuestra primera pregunta de investigación; ¿Cuáles son las dificultades a las que se enfrenta la política pública de no discriminación por orientación sexual e identidad de género en el ámbito federal desde su diseño e implementación?, esto en el análisis particular de la estrategia 5.2.

En el ámbito cognitivo que incluye el aprendizaje institucional; el proceso en el que se diseñó el PRONAIND incluyó la participación de diversos actores relevantes como la sociedad civil, academia, empresas privadas, activistas, representantes de las diversas secretarías coordinadoras de sector dentro de la APF. Esto, ante un escenario proclive para nuevas políticas incluidas desde el marco del PND 2013-2018. Sin embargo, esta cuestión no significó ausencia de dificultades; se identificaron problemáticas particulares respecto a la definición del problema público a atacar con cada objetivo, estrategia o línea de acción incluida en el programa, sobre todo si tomamos en cuenta que la definición que se ofrece para tales sucesos responde a la hipótesis causal de que las instituciones en las que se desarrolla el ser humano (iglesia, familia, escuela, espacios de recreación, medios de comunicación, etc.) replican estereotipos y expresiones discriminatorias que la sociedad retoma como propias, por lo tanto es necesario reestructurar dichas instituciones para que la influencia en el refuerzo a estas conductas se vea mermada. Lo anterior se expresa en el documento diagnóstico del programa y se refleja en las líneas de acción analizadas, pues retoma las instituciones indicadas y propone un cambio cultural en ellas. Lo preocupante de esta definición de problema público está en la ausencia de la población afectada, es decir; no es errado decir que el origen de la discriminación se suscita de tal manera, empero es necesario incluir a los grupos históricamente discriminados en medidas tendentes a reducir las brechas que la discriminación ha traído como consecuencia.

Tal como está definido el problema público en el programa se espera un cambio cultural de gran escala, pero no se incorpora a grandes rasgos la inclusión de la población en disidencia sexual y de género en acciones específicas de inclusión o de acción afirmativa según los casos.

Si se cuenta con estas ausencias en la hipótesis causal que da origen a la política pública, nos encontramos ante un escenario particularmente complejo de implementar (Olavarría, 2007), pues no quedan claras las acciones que han de reducir la condición actual del problema público.

Por otro lado, la concreción respecto a quienes debe ir dirigido el PRONAIND se encuentra ante otra problemática, la definición misma de los sujetos de derecho. Aún no se comprende en totalidad las diferentes poblaciones que nutren a la población en disidencia sexual y de género. La diferencia entre un hombre gay y una persona trans o las cuestiones de orientación sexual en contraposición de la identidad de género. Si bien, el CONAPRED ha creado diversos cursos y ha producido un *Glosario de la Diversidad sexual, de género y características sexuales*, resulta particularmente conflictivo para gran número del funcionariado público considerar seriamente los significados de estas poblaciones, por lo que si la burocracia que ha de implementar el programa no tiene claro hacia quien van dirigidas las acciones a ejecutar, se suma una dificultad más en la fase de diseño, pero que tiene gran relevancia a la hora de implementar.

Otro aspecto cognitivo que ha bloqueado a la política es el modelo de gestión. El PRONAIND 2014-2018 es un programa especial que dicta la participación de dos o más organismos de la APF en su implementación, lo cual supone especificidades sobre la coordinación para llevar a cabo las diversas acciones planteadas desde el diseño. Sin embargo, este modelo no es retomado, pues se comprobó que la primacía del problema público de la discriminación en el ámbito federal recae casi exclusivamente en el CONAPRED. Las demás dependencias de la APF no retoman la misión encomendada desde el artículo primero constitucional.

Este modelo de gestión que requiere amplios márgenes de participación y coordinación se ve acentuado al no existir tácitamente las directrices prácticas y normativas que lo permitan, particularmente si nos referimos a la obligatoriedad de responder por determinados problemas públicos por cada actor participante, por lo que parecería un trabajo extra el incluir el enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género, bloqueado por el modo aprendido de gestionar las políticas y programas en el gobierno federal.

Este programa se presenta con deficiencias importantes desde el diseño, como la definición del problema público, la población objetivo y el modo en que había de gestionarse no tomó en cuenta el marco organizacional en el que sería implementado.

En este factor se pudo ubicar la problemática respecto al modo de gestionar el programa, particularmente por la necesidad de vinculación explícita entre diversos actores de la APF para su implementación. Cada organización cuenta con objetivos propios, problemas públicos a atacar, pesos específicos y presupuestos que se contraponen según se corroboró en trabajo de campo a la ejecución de las acciones plasmadas en el PRONAIND 2014-2018. Esto ocurre debido a la ausencia de espacios intersectoriales de coordinación concretos o establecidos normativamente, si bien el programa invita a la implementación del mismo entre diversos entes, no puntualiza sobre el modo de hacerlo realidad, ubica responsabilidades sin establecer el modelo de gestión coordinada que de ella emana.

Aunado a lo anterior, las diversas dependencias participantes son de diversas jerarquías dentro de la estructura orgánica y si tomamos en cuenta el estatus del organismo coordinador del programa nos encontramos ante un organismo que tiene buenas intenciones pero que las facultades con las que cuenta son limitadas, sobre todo ante estructuras burocráticas más amplias y con mayor relevancia según la agenda de gobierno vigente.

Ahora bien, todas estas dificultades se verían reducidas si existieran las voluntades políticas, *expertise* y liderazgos para posicionar la política dentro de la estructura organizativa. Sin embargo, pese a que en la fase de diseño las voluntades parecían augurar un mejor terreno de implementación, la realidad es que continúa siendo un tema poco retomado como prioritario.

En los espacios donde se encuentra una mayor tendencia a la correcta implementación del programa no cuentan con las capacitaciones pertinentes; existen diversos cursos y talleres de sensibilización, empero es una tarea titánica que parece no culminar satisfactoriamente. En este sentido, también se encontraron mudanzas de recursos humanos, principalmente de los enlaces, que bloquea la consecución de los objetivos, pues al cambiar constantemente a la persona encargada de las acciones del programa no se logra la estabilidad que la política requeriría.

Otro aspecto de suma relevancia en el éxito de la implementación de una política tiene que ver con los recursos disponibles. En este sentido, el programa no cuenta con presupuesto público asignado desde la Ley de Egresos pese a estar catalogado como un programa presupuestario y ser de categoría especial dentro de la Ley de Planeación, lo que en teoría significa prioridad en términos del desarrollo del país.

Todo el presupuesto con el que cuenta el programa es del que se dota al CONAPRED, mismo que destina más del 80% de este en su simple funcionamiento administrativo o en el proceso de queja por supuesto acto discriminatorio. Si bien las demás dependencias pueden solicitar presupuesto para la implementación de las líneas de acción aún existen vacíos importantes para la dotación de recursos para los rubros del PRONAIND 2014-2018.

Ahora bien, la segunda pregunta de investigación dictaba: desde el enfoque institucional ¿Cuáles son las pautas a seguir para la institucionalización del enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género en las políticas públicas en México? y las variables analizadas nos han permitido nutrir también esta pregunta, qué debería hacer el Estado mexicano para instrumentar desde el diseño y la implementación la política de no discriminación por orientación sexual e identidad de género.

El enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género se encuentra en un estatus incompleto de institucionalización. Si bien existe normatividad, organizaciones, programas y otros aspectos del marco institucional, un rubro que ha bloqueado la consecución de los objetivos del PRONAIND tiene que ver con la dimensión cognitiva, acerca del modo en que se han aprendido los significados, los modos de hacer las cosas, entre otras concepciones culturales en las que se enmarca la cuestión no formal de las instituciones. Si retomamos estos apuntes, el proceso de institucionalización se encuentra a la mitad del camino.

Es necesario partir de un esfuerzo relevante para el conocimiento sobre las poblaciones en disidencia sexo-genérica, así como sobre las problemáticas que padecen a razón de su pertenencia a un determinado grupo históricamente discriminado. En este sentido, se establece la necesidad de concreción sobre estas poblaciones desde el inicio del proceso de políticas; la formulación debe contener la diversidad que esta población significa y no acallar las voces de quienes los representan.

Resulta imprescindible estructurar organizativamente los espacios de coordinación, ya que el problema público de la discriminación exige la participación de diversos ámbitos, sectores y actores involucrados para atender de manera integral tal problemática y la normatividad exige la colaboración de dos o más secretarías rectoras de sector de la APF para colocar en el PRONAIND un estatus de “especial” dentro de la Ley de Planeación.

Lo anterior obliga a pensar en modelos de gestión acordes a la realidad de cada dependencia implementadora. Si bien tenemos una burocracia del estilo weberiano, convergen en la APF diversas representaciones de los modelos que propone Merino (2016). No se puede exigir una gestión exitosa a organizaciones que no están dotadas para desarrollar tan ambiciosa misión intersectorial. Aunado a ello, la necesidad de considerar niveles de discrecionalidad o rutinización según las líneas de acción a implementar y los actores.

Lo anterior no refiere únicamente a expresar los modelos de gestión en protocolos o normativamente, sino en el componente cognitivo de la burocracia de calle, los enlaces o las personas que han de implementar la política.

Un aspecto relevante desde el análisis institucional se relaciona con los incentivos. En el caso mexicano y respecto a la población en disidencia sexual y de género se ubica que no existen incentivos suficientemente sólidos para introyectar en la APF y su personal las problemáticas que sufre dicha población con el fin de aumentar el convencimiento de la política organizacional, política y culturalmente. Es necesario puntualizar que si bien el recurso económico funge como un principal incentivo al cambio, no es el único que una política de esta magnitud debería retomar, pues se requiere de cambios estructurales dentro de la cosmovisión de las personas que implementan.

Precisar que el CONAPRED realiza una gran labor de capacitación y sensibilización dentro de la APF, que sin embargo no ha logrado capitalizarse a la luz de las entrevistas realizadas, esto se debe principalmente la ausencia de estabilidad en los recursos humanos, principalmente de los enlaces. Así, para lograr institucionalizar el enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género resulta particularmente importante que las personas que han de participar en el diseño, quienes implementen y quienes den seguimiento sean las mismas en medida de las expectativas comportamentales de los actores.

Otro de los aspectos en términos de recursos, es sin duda colocar presupuesto propio al programa y establecer el margen de obligatoriedad más allá del cumplimiento cuantitativo del gasto público, sino con el compromiso de ejecutar las líneas de acción encomendadas.

Pensar en institucionalizar el enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género en las políticas del ámbito federal desde el análisis del diseño e implementación ha sido un reto, sobre todo al contemplar el estado actual descrito. No se niegan

los avances que hasta este momento se han tenido en todo el país, sin embargo, se reconocen las dificultades a las que se ha enfrentado tal impulso y presencia en la agenda de gobierno por parte de quienes se identifican dentro de la población en disidencia sexo-genérica.

Resulta necesario repensar la manera en que se ha desarrollado, sin dejar de lado las responsabilidades estatales más allá de la vitrina política del momento. Ante vientos de cambio relevantes en México, es preciso retomar las conclusiones a las que se ha llegado en esta investigación para ser utilizadas en la formulación, diseño e implementación de los próximos programas en materia de no discriminación por orientación sexual e identidad de género.

REFERENCIAS

- Abramovich, Víctor (2006) “Una Aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo de América Latina” en *Revista de la CEPAL*, núm. 88, abril, pp. 35-50
- Aguilar, Carlos y Berrios, María del Pilar (coords.) (2016) *Derechos y Políticas Públicas. Desafíos políticos e institucionales en México*, Universidad Autónoma Metropolitana y Juan Pablo Editores, México
- Aguilar, Luis (2014c), “Estudio introductorio” en Aguilar, Luis (ed.) (2014c) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México
- Aguilar, Luis (2014d) “Estudio Introductorio”, en Aguilar, Luis (ed.) (2014d) *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México
- Araiza, Carlos (2005) “La discriminación en México: una mirada desde el análisis de las políticas públicas” en *El Cotidiano*, núm. 134, noviembre-diciembre, 2005, pp. 30-37, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México
- Arandia, Iván (2002) “Descentralización y Relaciones Intergubernamentales en Bolivia” en *Reflexión Política*, vol. 4, núm. 8, diciembre, Universidad Autónoma de Bucaramanga
- Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales Y Personas Trans e Intersex (ILGA) (2008), *La primera declaración sobre orientación sexual e identidad de género en la Asamblea General de las Naciones Unidas*, México: ILGA
- Bardach, Eugene (1977) *The Implementation Game. What Happens After a Bill Becomes a Law*, The MIT Press: Massachusetts
- Bardach, Eugene (1999) *Implementing Innovation Across Agency Lines*, Disponible en línea: <http://faculty.arts.ubc.ca/campbell/sog-conf/papers/sog2004-bardach.pdf> último acceso 18 de julio de 2017
- Barley, Stephen (2008). “Coalface institutionalism” en R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, & R. Suddaby (Eds.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, London: Sage.
- Becker, Gary (1995), “Human Capital and Poverty Alleviation” en *HRO Working Papers N° 52*, Washington DC: The World Bank.
- Berrios, María del Pilar (2016) “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” en Carlos Aguilar y María (coord.) (2016) *Derechos y Políticas Públicas. Desafíos políticos e institucionales en México*, Universidad Autónoma Metropolitana y Juan Pablo Editores, México
- Borraz, Marta (2017) “La OMS dejará de considerar la transexualidad un trastorno, pero pasará a llamarla "incongruencia de género" en *El Diario de España*, disponible en línea: http://www.eldiario.es/sociedad/OMS-considerar-transexualidad-trastorno-condicion_0_607189929.html último acceso 28 de junio de 2017
- Cámara de Diputados (2012) *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo*, disponible en línea: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lft/LFT_ref26_30nov12.pdf último acceso 1° de julio de 2017
- Cámara de Diputados (2015) *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, [en línea] disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110_181215.pdf último acceso 10 de noviembre de 2017
- Cámara de Diputados (2016) *Ley de Planeación* [en línea] disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_281116.pdf último acceso 10 de noviembre de 2017
- Cámara de Diputados (2017) *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, [en línea] disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_190517.pdf último acceso 10 de noviembre de 2017
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, (2003) *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, México
- Canto, Manuel (2002) “Introducción a las Políticas Públicas” en Canto, Manuel y Oscar Castro (2002) *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*, Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD), México
- Castellanos, León (2017) “Matrimonio igualitario en el derecho internacional” en *Nexos*, [en línea] disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=6657> último acceso 12 de enero de 2019
- Carbonell, Miguel (2006) “Consideraciones sobre la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación” en Carlos De la Torre (2006) *Derecho a la no discriminación*, UNAM, México
- Cobb, Roger y Charles Elder (1984) “Agenda-Building and Politics of Aging” en *Policy Science Journal*, vol. 13, no. 1

- Comisión Internacional de Juristas (ICJ) (2007), *Principios de Yogyakarta. Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de Derechos Humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género*, Yogyakarta: Comisión Internacional de Juristas
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (2010), *Informe especial de la comisión nacional de los derechos humanos sobre violaciones a los derechos humanos y delitos cometidos por homofobia*, disponible en línea: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2010_homofobia.pdf, último acceso 6 de mayo de 2015.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2012) *La Discriminación y el Derecho a la no Discriminación*, CNDH, México
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017) *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social* {en línea} disponible en: <https://www.coneval.org.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx> último acceso 16 de Agosto de 2018
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2005) *Informe anual de actividades y ejercicio presupuestal 2004 del CONAPRED*, disponible en línea: <http://www.conapred.org.mx/IFAI/IA2004.pdf> último acceso 30 de junio de 2017
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2006) *Estatuto Orgánico del CONAPRED*, disponible en línea: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/ESTATUTO_ORGANICO.pdf último acceso 30 de junio de 2017
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2006) *Informe anual de actividades y ejercicio presupuestal 2005 del CONAPRED*, disponible en línea: <http://www.conapred.org.mx/IFAI/Inf%20anual%202005.pdf> último acceso 30 de junio de 2017
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2007) *Informe anual de actividades y ejercicio presupuestal 2006 del CONAPRED*, disponible en línea: <http://www.conapred.org.mx/IFAI/Inf%20anual%202006.pdf> último acceso 1° de julio de 2017
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2008) *Informe anual de actividades y ejercicio presupuestal 2007 del CONAPRED*, disponible en línea: <http://www.conapred.org.mx/IFAI/IA-2007.pdf> último acceso 1° de julio de 2017
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2009) *Informe anual de actividades y ejercicio presupuestal 2008 del CONAPRED*, disponible en línea: <http://www.conapred.org.mx/IFAI/IA-2008.pdf> último acceso 1° de julio de 2017
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2010) *Informe anual de actividades y ejercicio presupuestal 2009 del CONAPRED*, disponible en línea: <http://www.conapred.org.mx/IFAI/IA-2009.pdf> último acceso 1° de julio de 2017
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2011) *Informe anual de actividades y ejercicio presupuestal 2010 del CONAPRED*, disponible en línea: <http://www.conapred.org.mx/IFAI/INFORME%20ANUAL%202010.pdf> último acceso 1° de julio de 2017
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2012) *Informe anual de actividades y ejercicio presupuestal 2011 del CONAPRED*, disponible en línea: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Informe_Anuual_2011.pdf último acceso 1° de julio de 2017
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2012b) *Memoria de la Gestión 2009-2012*, CONAPRED, disponible en línea: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/MemoriaGestion_2009_2012.pdf último acceso 3 de julio de 2017
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2013) *Informe anual de actividades y ejercicio presupuestal 2012 del CONAPRED*, disponible en línea: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Informe_Anuual_2012.pdf último acceso 1° de julio de 2017
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2014) *Informe anual de actividades y ejercicio presupuestal 2013 del CONAPRED*, disponible en línea: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Informe_Anuual_2013.pdf último acceso 2 de julio de 2017
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2015) *Informe anual de actividades y ejercicio presupuestal 2014 del CONAPRED*, disponible en línea: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Informe_Anuual_2014.pdf último acceso 2 de julio de 2017
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) (2011) *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2010. Resultados sobre Diversidad Sexual*, disponible en línea: <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010-DS-Accss-001.pdf> último acceso 2 de marzo de 2017
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), (s/f) *Estados en los que se cuenta con cláusula antidiscriminatoria constitucional, ley antidiscriminatoria y conducta tipificada en relación a la*

- discriminación, página web:
http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=505&id_opcion=650&op=650&id_opcion=651&op=651 último acceso 21 de junio de 2017
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y Secretaría de Desarrollo Social (2005) *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, disponible en línea: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Presentacion_de_la_Encuesta_final.pdf último acceso 30 de junio de 2017
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, (2014) *Programa Nacional para la Igualdad y no Discriminación* [en línea] disponible en: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Pronaind%202014-2018_WEB_ACCSS.pdf último acceso 20 de noviembre de 2017
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, (2015) *Manual de Organización Específico* [en línea] disponible en: <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/MANUAL-ESPECIFICO.pdf> último acceso 06 de noviembre de 2017
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2018) *2018 - 64 LA ENADIS 2017 ARROJA INFORMACIÓN FUNDAMENTAL PARA PLANEAR POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA DESIGUALDAD* [en línea] disponible en: https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=boletin&id=1124&id_opcion=&op=213 último acceso 12 de octubre de 2018
- Courtis, Christian (2006) “Legislación y las Políticas Antidiscriminatorias en México: el inicio de un largo camino” en Carlos de la Torre (2006) *Derecho a la no discriminación*, UNAM, México.
- Crossan, Mary, Lane, Henry, White, Roderick y Lisa Djurfeldt (1995), “Organizational learning: dimensions for a theory”, en *The International Journal of Organizational Analysis*, Vol. 3, no. 4, p. 337-360.
- Cruz, Ana, Camilo Prado y Francisco Díez, (2013)” Por qué se institucionalizan las organizaciones” en *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, vol. 23, enero-marzo, p. 22-30
- Cunill, Nuria (2014) “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual” en *Gestión y Política Pública*, volumen XXIII, No. 1, I semestre de 2014, pp. 5-46
- De la Torre, Carlos (2006), “El Desarrollo del Derecho a la no Discriminación en el Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas” en Carlos De la Torre (2006) *Derecho a la no discriminación*, UNAM, México
- De León, Peter (1997) “Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier” en *Revista Gestión y Política Pública*, Volumen VI, N°1. CIDE
- Del Giorgio, Federico (s/f) *Centralización, Descentralización, Desconcentración y Delegación*, [en línea] disponible en https://www.researchgate.net/profile/Federico_Del_Giorgio_Solfa2/publication/262180911_Centralizacion_Descentralizacion_Desconcentracion_y_Delegacion/data/00b49536d441fd68f3000000/Descentralizacion-desconcentracion-y-delegacion-Del-Giorgio-Solfa.pdf último acceso 05 de noviembre de 2017
- Del Pino, Mireya (2015) *Catálogo de Medidas para la Igualdad*, SEGOB-CONAPRED, México, 102 p. [en línea] disponible en: http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/CatalogoMedidas_WEB_Mireya_topgrl_INACCSS.pdf último acceso 05 de noviembre de 2017
- D'Emilio, John (1998) *Sexual Politics, Sexual Communities: The Making of a Homosexual Minority in the United States 1940-1970*, Chicago: University of Chicago Press
- Díez, Emilio; Díez, Francisco y Adolfo Vázquez (2013) “Antecedentes de la institucionalización de las organizaciones”, en *Cuadernos de Gestión*, Vol. 15, no. 1, p. 15-38
- Díez, Jordi (2011) “La trayectoria política del movimiento Lésbico-Gay en México” en *Estudios Sociológicos*, vol. XXIX, núm. 86, mayo-agosto, pp. 687-712
- Dunn, William (1981) *Public Policy Analysis*, Prentice Hall, Englewood Cliffs
- El Economista (2017) “México cuenta con 123.5 millones de habitantes” en *eleconomista.com.mx* [en línea] disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Mexico-cuenta-con-123.5-millones-de-habitantes-20170710-0116.html> último acceso 09 de noviembre de 2017
- El Financiero Bloomberg [El Financiero Bloomberg] (14 de junio de 2017) El valor de la familia contra la homofobia: Conapred [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=sqxlTmfLo>
- Excélsior (2013) “Excélsior en la Historia: Segregación racial, la lucha de Luther King” en *Excélsior*, 28 de agosto, disponible en línea: <http://www.excelsior.com.mx/global/2013/08/28/915903> último acceso 2 de julio de 2017
- Facio, Alda (2003) “Los derechos humanos desde una perspectiva de género y las políticas públicas” en *Revista Otras Miradas*, vol. 3, núm. 1, junio 2003, Universidad de los Andes, pp. 15-26

- Flores, Imer (2006) “Igualdad, No Discriminación (y Políticas Públicas); a propósito de la Constitucionalidad o no del Artículo 68 de la Ley General de Población” en Carlos de la Torre (2006) *Derecho a la no Discriminación*, UNAM, México.
- Fraga, Gabino (1990) *Derecho Administrativo*, 29 ed. Porrúa, México, 198 p.
- Franco, Julio (2012) *Diseño de Políticas Públicas: Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, IEXE Editorial, México
- Galiano, Grisel (2013) “Reflexiones conceptuales sobre las categorías: persona, personalidad, capacidad y sujeto de derecho” en *Derecho y Cambio Social*, Año 10, N°. 31
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2001) *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2007) *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, disponible en línea: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf último acceso 1° de julio de 2017
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2013) *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, disponible en línea: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf> último acceso 9 de julio de 2017
- Gómez, María (2004) “Crímenes de odio en Estados Unidos. La distinción analítica entre excluir y discriminar” en *Debate Feminista*, no. 29, México, D.F.: PUEG. p. 158-186.
- González, Luis (2011) “El Sistema no Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos en México” en *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, año V, no. 28, julio-diciembre, p. 99-122
- González, Nuria (2006) “Acciones Positivas: Orígenes, Conceptualización y Perspectivas” en Carlos de la Torre (2006) *Derecho a la no Discriminación*, UNAM, México.
- Granados, José y Delgado Guadalupe (2007) *Salud mental y riesgo de VIH-SIDA en jóvenes homosexuales. Aproximación cualitativa a la experiencia de la homofobia*, UAM-Xochimilco, México
- Granados, Omar (2010) “A Conapred le faltan dientes” en Animal Político, (en línea) disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2010/11/al-conapred-le-faltan-dientes/> último acceso 15 de octubre de 2018
- Gross, Barry (1978) *Discrimination in Revers. Is turnabout Fair Play?*, New York University Press, Nueva York
- Guendel, Ludwing (2002) “Políticas Públicas y Derechos Humanos” en *Revista de Ciencias Sociales (CR)*, vol. III, núm. 97, pp. 105-125
- Gutiérrez, José (2005) “El CONAPRED y la lucha contra la discriminación en México” en *El Cotidiano*, núm. 134, noviembre-diciembre, pp. 12-22
- Gutiérrez, Juan (2006) “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y la Prevención de la Discriminación”, en Carlos De la Torre (2006) *Derecho a la no discriminación*, UNAM, México
- Gutiérrez, Rodrigo (2014) “La Categoría de Discriminación y su relación con el Paradigma de los Derechos Humanos: Un Apunte Crítico” en UNAM (2014) *Sin Derechos. Exclusión y Discriminación en el México Actual*, UNAM, México
- Hartog, Guitté (2015) *Discriminación y Violencia: formas, procesos y alternativas*, Trillas, México
- Hassenteufel, Patrick (2008) *Sociologie politique: l'action publique*, Armand Colin, Paris, pp. 103-139
- Herrera, Claudia (2009) “Relevo en la Conapred: asume Ricardo Bucio Mújica” en *La Jornada*, 4 de diciembre, p. 41, disponible en línea en: <http://www.jornada.unam.mx/2009/12/04/sociedad/041n3soc> último acceso 1° de julio de 2017
- Hill, Michael y Peter Hupe (2002) *Implementing Public Policy*, SAGE: Londres
- Huerta, Carla (2006) “La estructura jurídica del derecho a la no discriminación” en Carlos De la Torre (2006), *Derecho a la no discriminación*, UNAM, México
- IIJ-UNAM (s/f) “La descentralización Administrativa”, [en línea] disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1920/6.pdf> último acceso 05 de noviembre de 2017
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2011) *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario*, Aguascalientes
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2017) *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales*, Aguascalientes
- Jenkins-Smith, Hank y Sabatier, Paul (1993) “The Study of the Public Policy Process”, en Paul, Sabatier y Hank Jenkins-Smith (eds.) (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder, CO
- Kaufman, Hebert (1973) *Administrative Feedback: Monitoring Subordinate's Behavior*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne, Varone, Frédéric y Miriam Hinojosa (2007) “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones” en *Revista Ciencia Política*, No. 3, enero-junio, pp. 6-29

- Lagner, Ana (2012) “Calderón, la tragedia en derechos humanos”, en *El Economista*, 19 de noviembre, disponible en línea: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/11/19/calderon-tragedia-derechos-humanos> último acceso 1° de julio de 2017
- Laguarda, Rodrigo (2010) “El ambiente: espacios de sociabilidad gay en la ciudad de México, 1968-1982” en *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales*, núm. 78, septiembre-diciembre, pp. 149-174
- Lasswell, Harold (1951) “The Policy Orientation” en Daniel Lerner y Harold Lasswell (eds.) *The Policy Science*, Stanford, C.A.: Stanford University Press
- Lasswell, Harold (1956) *The Decision Process*, College Park, MD, University of Maryland Press
- Lasswell, Harold (1971) *A Preview of Policy Science*, American Elsevier, Nueva York
- Letra S, Sida, Cultura y Vida Cotidiana (2018) Informe de Crímenes de Odio por Homofobia {en línea} disponible en: <http://www.letraese.org.mx/proyectos/proyecto-1-2/> último acceso 16 de Agosto de 2018
- Lindblom, Charles (1959) “La ciencia de “salir del paso”” en Aguilar, Luis, (2014b) *La Hechura de las Políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México
- Lipsky, Michael (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York
- Majone, Giandomenico (1975) “La factibilidad de las políticas sociales” en Aguilar, Luis (2014b) *La Hechura de las Políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México
- Mantazavinos, Chrysostomos, Douglas North y Sied Shariq (2015) “Aprendizaje, Instituciones y Desempeño Económico” en *Revista Economía & Región*, Vol. 9, No. 1, junio, pp. 11-34, Cartagena
- March, James y Olsen, Johan (1984) “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life” en *American Political Science Review*, 78: 734-739
- Mendoza, Juan, Ortiz, Luis, Román, Ricardo y Aarón Rojas (2015) *Principales Resultados del Diagnóstico situacional de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, travestis, transexuales, intersexuales y queers (LGBTIQ) de México 2015*, disponible en línea: <http://www.xoc.uam.mx/oferta-educativa/divisiones/cbs/ciencias/materiales/11.pdf> último acceso 18 de julio de 2017
- Mény, Yves y Thoenig, Jean (1992) *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona
- Merino, Mauricio (2016) *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, CIDE, Segunda reimpresión, Ciudad de México, 190 p.
- Merino, Mauricio y Carlos Vilalta (2014) *La Desigualdad de trato en el diseño del gasto público federal mexicano*, CIDE-CONAPRED, México, 242 p.
- Meyer, John y Rowan, Brian (1977). “Institutionalized organizations formal-structure as myth and ceremony”, en *American Journal of Sociology*, 83(2), p. 340–363.
- Molano, Diego y Juan Franco (2006) “La coordinación interagencial: el arma secreta de la seguridad democrática” en *Desafíos*, Semestre I, No. 14, p. 318-337.
- Molina, Carlos y Licha, Isabel (2006) *Coordinación de la política social: criterios para avanzar*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), disponible en línea: <http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/2220392.pdf> último acceso 18 de junio de 2017
- Monsiváis, Carlos (2010) *Que se abra esa puerta. Crónicas y ensayos sobre la diversidad sexual*, México, Paidós, México.
- Navarrete, Alejandro (2016) “Peña Nieto despierta al activismo a cristianos y católicos del país” en *Arena Pública* (en línea) disponible en: <https://www.arenapublica.com/blogs/alejandro-navarrete/2016/08/29/5068> último acceso 15 de octubre de 2018
- North, Douglas (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge
- North, Douglas (1998), “Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción”, en Sebastián Saiegh y Mariano Tomáis (comps.) *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, Eudeba, Buenos Aires
- Núñez, Guillermo (2016) *¿Qué es la diversidad sexual?*, Ariel, México
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2015) *Discriminación y violencia contra las personas por motivos de orientación sexual e identidad de género. Consejo de Derechos Humanos 29° período de sesiones, temas 2 y 8 de la agenda*, disponible en línea: http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/Documents/A_HRC_29_23_sp.doc, último acceso 25 de mayo de 2017.
- Olavarría, Mauricio (2007) *Conceptos Básicos en el Análisis de las Políticas Públicas*, Universidad de Chile, Peñalolén
- Olivé, León (2006) “Discriminación y Pluralismo” en Carlos De la Torre (2006), *Derecho a la no discriminación*, UNAM, México

- Organización de Estados Americanos (OEA) (s.f.) *Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*, disponible en línea: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html> último acceso 28 de junio de 2017
- Organización de las Naciones Unidas (1948) *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, disponible en línea: http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf último acceso 18 de junio de 2017
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2006) *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, disponible en línea: <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=497> último acceso 2 de julio de 2017
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2010) *Derechos de las minorías: Normas internacionales y orientaciones para su aplicación*, disponible en línea: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_sp.pdf último acceso 2 de julio de 2017
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2017) *Declaración de la coalición de lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transexuales, transgénero e intersex de las Américas ante la Asamblea General de la OEA*, 19 de junio, disponible en línea: <https://www.oas.org/es/47ag/docs/presentaciones-coaliciones/Segmento%20DERECHOS%20HUMANOS,%20Democracia%20y%20Edo%20de%20Dcho.%20Declaraci%C3%B3n%20de%20la%20Coalici%C3%B3n%20LGBTTTI%202017.docx> último acceso 3 de julio de 2017
- Paletta, Daniele (2016) “Naciones Unidas Hace Historia en Orientación Sexual e Identidad de Género. El organismo de derechos humanos de la ONU establece un Experto Independiente” en *ILGA*, disponible en línea: <http://ilga.org/es/naciones-unidas-hace-historia-en-orientacion-sexual-e-identidad-de-genero/> último acceso 28 de junio de 2017
- Parsons, Wayne (2007) *Políticas Públicas. Una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas*, FLACSO, México.
- Pérez, María de Montserrat (2015) *Derechos a la Diversidad Sexual*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México
- Peters, Guy (1998) “Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination”, en *Research paper N° 21*, Canadian Centre for Management Development, Ottawa
- Peters, Guy (2012) *El nuevo institucionalismo*, Gedisa, Barcelona
- Ponce de León, Rafael (2011) *La administración pública en México*, Porrúa e Instituto Internacional de Derecho y del Estado, México
- Powell, Walter y Paul, DiMaggio (1999) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1973) *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, University of California Press, Berkeley
- Rabossi, Eduardo (1990) “Derechos humanos: el principio de igualdad y la discriminación”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Núm. 7. Septiembre-diciembre
- Rabotnikof, Nora (2011) *En busca de un lugar común. El espacio público en la Teoría Política Contemporánea*, UNAM IIF, México
- Rein, Martin y Rabinovitz, Francine (1978) “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción” en Luis Aguilar (ed.) (2014d) *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México
- Repetto, Fabián (2005) “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina”, en Fabián Repetto (ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, Programa INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala
- Rincón, Gilberto (2001) “Presentación al Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación intitulado. La discriminación en México: por una nueva cultura de igualdad” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLIV, núm. 183, mayo-diciembre, pp. 261-319
- Rincón, Gilberto (2005) “Rasgos y retos de la lucha contra la discriminación en México” en *El Cotidiano*, núm. 134, noviembre-diciembre, 2005, pp. 7-11, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México
- Rodríguez, Jesús (2006) “Una idea teórica de la no discriminación” en Carlos De la Torre (2006) *Derecho a la no discriminación*, UNAM, México
- Roqué, Elsa (2008) “Órganos y sujetos de derecho público en el ordenamiento mexicano. Introducción al estudio orgánico de la administración pública” en *Ámbito Jurídico*, n. 49, Rio Grande, Brasil
- Rosen, Jonathan y Rodrigo Zepeda (2015) “La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida” en *Revista Reflexiones*, Vol. 94, no. 1, p. 153-168
- Roth, André-Nôel (2015) *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá

- Saba, Roberto (2004) “(Des)igualdad Estructural” en Jorge Amaya (2004) *Visiones de la Constitución, 1853-2004*, UCES, Buenos Aires.
- Sabatier, Paul (1986) “Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis” en *Journal of Public Policies*, Vol. 6, No. 1, Jan. – Mar, pp. 21-48
- Sabatier, Paul (2007) *Theories of the Policy Process*, University of California y Westview Press, California
- Sabatier, Paul y Mazmanian, Daniel (1981) “La implementación de la política pública: un marco de análisis” en Luis Aguilar (ed.) (2014d) *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México
- Saldierna, Georgina y Emir Olivares (2008) “Murió el luchador político y social Gilberto Rincón Gallardo” en *La Jornada*, 31 de agosto, disponible en línea en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/08/31/index.php?section=politica&article=017n1pol> último acceso 1° de julio de 2017
- Salinas, Héctor (2010) *Políticas de Disidencia Sexual en América Latina. Sujetos Sociales, Gobierno y Mercado en México, Bogotá y Buenos Aires*, Eón, México
- Salinas, Héctor (2012) *El movimiento de disidencia sexual en México: un panorama general desde el activismo, las instancias sociales y el gobierno*, Memoria del I Coloquio Internacional Saberes Contemporáneos desde la Diversidad Sexual: Teoría, crítica, praxis - 28 y 29 de junio de 2012 - Facultad de Humanidades y Artes (UNR) – Rosario, Argentina, disponible en línea: <http://www.puds.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2014/06/SALINAS-HERNANDEZ-H%C3%A9ctor-Miguel.pdf> último acceso 28 de junio de 2017
- Salinas, Héctor (2017) *Eeehhh puto. Violencia Homofóbica en el fútbol espectáculo del siglo XXI*, Editorial Voces en Tinta, Ciudad de México, 180 p.
- Sánchez, Mary (2016) “El Estado mexicano y la diversidad sexual” en *Nexos*, 20 de mayo, disponible en línea: <http://cultura.nexos.com.mx/?p=10487> último acceso 1° de julio de 2017
- Sanz, Elena (s/f) ¿Qué fue el 'apartheid'? en *Revista Muy Interesante*, disponible en línea: <http://www.muyhistoria.es/curiosidades/preguntas-respuestas/que-fue-el-apartheid-861372672812> último acceso 2 de julio de 2017
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2016) *Manual de Programación y Presupuesto 2016*, disponible en línea: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_16/anexo2_manual_pyp_2016.pdf, último acceso 14 de junio de 2017.
- Secretaría de Salud (2017) *Protocolo para el Acceso sin Discriminación a la Prestación de Servicios de Atención Médica de las Personas Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Travesti, Transgénero e Intersexual*, [en línea] disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/233408/210617Protocolo Comunidad LGBTTI DT Versi n III 17 3.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/233408/210617Protocolo_Comunidad_LGBTTI_DT_Versi_n_III_17_3.pdf) último acceso 10 de noviembre de 2017
- Simon, Herbert (1972) “Theories of Bounded Rationality”, en C.B. McGuire y R. Radner (eds.) *Decisions and Organization*, North-Holand, Ámsterdam
- Simon, Herbert (1982) *El Comportamiento Administrativo: Estudio de los Procesos de Adopción de Decisiones en la Organización Administrativa*, Aguilar, Buenos Aires
- Stevenson, Randolph, Keith Hamm, Andrew Spiegelman y Ronald Hedlund (2009) *Institutionalization: New Concepts and New Methods*, en la 21st International Political Science Association World Congress (Research Committee of Legislative Specialists), Santiago, Chile, July 12-16.
- Strømme, Wegger (2006) Joint Statement, 3rd session of the human rights council, joint statement, 1 de diciembre, disponible en línea: <http://arc-international.net/global-advocacy/sogi-statements/2006-joint-statement/> último acceso 3 de julio de 2017
- Subirats, Joan (1994) *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid
- Suchman, Mark (1995), “Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches” en *Academy of Management Review*, Vol. 20, no. 3, p. 571–610.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014) *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género*, [en línea] disponible en <https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/PROTOCOLO DE ACTUACION PARA QUIENES IMPARTEN JUSTICIA EN CASOS QUE INVOLUCREN LA ORIENTACION SEXUAL O LA IDENTIDAD DE GENERO 0.pdf> último acceso 10 de noviembre de 2017
- Van Meter, Donald y Van Horn, Carl (1975) “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual, en Luis Aguilar (ed.) (2014d) *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México
- Vázquez, Daniel y Domitille Delaplace (2011) “Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos: Un Campo en Construcción” en *Sur. Revista internacional de derechos humanos*, Sao Paulo, 35-64

- Vergara, Rodolfo (2010) *Organización e Instituciones*, Siglo XXI, México
- Wences, Rosalio, Cruz, Miriam y Leslie Rangel (2016) “Presupuesto Público para la Diversidad Sexual en México” en *Espacios Públicos*, núm. 48, enero-abril 2017, pp. 105-125
- Wiseman, Erica (2007) “The institutionalization of organizational learning: a neoinstitutional perspective”, disponible en línea: <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/conf/olkc/archive/olkc2/papers/wiseman.pdf> último acceso 25 de junio de 2017
- Zahariadis, Nikolaos (2007), “The Multiple Streams Framework: Structures, Limitations, Prospects” en Sabatier, Paul (2007) *Theories of the Policy Process*, University of California y Westview Press, California
- Zaremborg, Gisela (2013) *El género en las políticas públicas. Redes, reglas y recursos*, FLACSO, México
- Zucker, Lynne (1977) “The role of institutionalization in cultural persistence” en *American Sociological Review*, Vol. 42, octubre, p. 726-743
- Zucker, Lynne (1983), “Organizations as institutions”, en *Research in the Sociology of Organizations*, No. 2, p. 1-47