



Avances y retos en las políticas y programas públicos para prevenir la discriminación en el ámbito gubernamental. El caso del programa PAPED, México

Advances and Challenges in Public Policies and Programs to Prevent Discrimination in the Governmental Sphere. The Paped's Case, Mexico

Avanços e desafios em políticas e projetos públicos para evitar a discriminação no setor governamental. O caso do PAPED, México

Ernesto Treviño Ronzón^{1*}
José Galindo Rodríguez^{2**}

Resumen

En este artículo se discuten algunos de los retos implicados en la tarea de implementar y evaluar acciones para prevenir y erradicar la discriminación en el sector gubernamental. Se parte de reconocer que en México la tarea está en ciernes y observa patrones de desarrollo desiguales, si bien se encuentra ampliamente legislada. Para esta discusión introducimos referentes contextuales acerca de la implementación de reformas en favor de los derechos humanos en México y los articulamos con la noción de políticas públicas. Luego, tomamos como referencia el caso del Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México (PAPED). Argumentaremos que, en contextos como el mexicano, marcados por la violencia multidimensional, la corrupción y un pobre desempeño de las instituciones públicas, es necesario incrementar la reflexividad de las instancias obligadas

1 * Doctor en Historia. Ciudadano mexicano. Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Histórico Sociales de la Universidad Veracruzana. Línea de investigación: Historia económica e institucional. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

2 ** Doctor en Ciencias. Ciudadano mexicano. Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Histórico Sociales de la Universidad Veracruzana. Línea de investigación: Políticas públicas y proceso sociales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.



de implementar acciones de no discriminación, así como en la transparencia y visibilidad de los ejercicios de evaluación de sus acciones antidiscriminación, de forma que lleguen a más personas y se produzcan movimientos de apropiación progresivos.

Palabras clave: Derechos humanos, discriminación, evaluación de políticas, gobierno responsable.

Abstract

This article discusses some of the challenges implied in the task of implementing and evaluating actions to prevent and eradicate discrimination in the government sector. It is to recognize that in Mexico the task is in the making and follows patterns of unequal development, although it is widely legislated. For this discussion, we introduce contextual references about the implementation of reforms in favor of human rights in Mexico, and we articulate them with the notion of public policies. Then, we take as reference the case of the “Program to Prevent and Eliminate Discrimination” in the Mexico City (PAPED). We argue that, in contexts such as the Mexican, marked by multidimensional violence, corruption, and a poor performance of public institutions, it is necessary to increase the reflexivity of the instances that must implement actions of non-discrimination, as well as to increase this reflexivity in the transparency and visibility of evaluation exercises of their anti-discrimination actions, so as to reach more people and produce progressive movements of appropriation.

Keywords: Human rights, discrimination, evaluation of policies, responsible government.

Resumo

Neste artigo são discutidos alguns desafios relacionados com a tarefa de implementação e avaliação de ações para prevenir e erradicar a discriminação no setor governamental. O ponto de partida é reconhecer que no México a tarefa está em formação e são observados padrões desiguais de desenvolvimento, embora seja amplamente legislado. Para esta discussão, apresentamos referências contextuais sobre a implementação de reformas a favor dos direitos humanos no México, articulados com a noção de política pública. Posteriormente, utilizamos o caso do Programa de Prevenção e Eliminação da Discriminação na Cidade do México (PAPED) como ponto de referência. Argumentamos que em contextos como o mexicano, marcado pela violência multidimensional, corrupção e pouco desempenho das instituições públicas, é necessário aumentar a efetividade das autoridades responsáveis pela implementação de ações não-discriminativas, e da transparência e visibilidade nos exercícios de avaliação de suas ações anti-discriminativas, para que atinjam mais pessoas e promovam movimentos progressistas de apropriação.

Palavras-chave: Direitos humanos, discriminação, avaliação de políticas, governo responsável.

Introducción

Durante la última década, la discusión pública global sobre la discriminación social ha sido intensa, si bien podríamos aceptar que es apenas esperable tomando en consideración el tamaño del problema social que representa y sus diferentes implicaciones. México entró al último ciclo de reformas legislativas y de políticas contra la discriminación en la transición del siglo XX al XXI; hasta cierto punto, esto ocurrió tarde frente a otros países, y antes de que el problema fuera asumido en su gran magnitud por la sociedad mexicana, más allá de algunos círculos de especialistas y sectores interesados.

Las reformas, las políticas y los programas orientados a prevenir y erradicar la discriminación, dentro del enfoque de los derechos humanos, de los que hablamos con detalle adelante, han buscado prevenir y erradicar diferentes formas de segregación y exclusión social: por motivos de género, origen étnico, condición económica, ideas políticas, orientación religiosa, entre otras.

El proceso de implementación ha sido muy problemático pues, por un lado, las acciones contra la discriminación implican, en buena medida, producir un marco legislativo, conceptual y procedimental que va en contra de la tendencia cultural, institucional y política del país, en lo general, y de sus Estados, sus municipios y comunidades, en lo particular. Por otro lado, en este proceso se han enfrentado las limitaciones de los conceptos, los diseños, los presupuestos financieros y de los propios objetivos y agentes involucrados en la implementación de los programas. Es decir, se han enfrentado las limitaciones propias de casi cualquier otra política y programa público en México y en algunas otras partes del mundo.

En México, al complicado y problemático diseño institucional vigente, a la problemática administración pública, por lo regular poco eficaz, cara, redundante, semiprofesional, donde deben operar todas las leyes y políticas públicas, se suman los problemas asociados propiamente a la implementación de políticas y programas pro derechos. En este marco, el propósito de este artículo es abordar algunos de los retos implicados en la tarea de implementar y evaluar acciones para prevenir y erradicar la discriminación en el sector público, específicamente, en entidades gubernamentales.

Para orientar la discusión, tomamos como caso de referencia el Programa Anual para Prevenir y Eliminar la Discriminación (PAPED), implementado por el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED). El PAPED es una de las iniciativas de alcance regional o meso, orientada a hacer efectivo el cumplimiento de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México, una de las entidades políticas del país que

ha creado legislación específica y programas concretos para atender esta obligación. Nos interesa poner en común la relevancia de este tipo de programas a través de lo que es posible observar en su marco institucional, su diseño, su implementación y su evaluación, tal como están expresadas en sus documentos de acción.

Para esto, el artículo se organiza de la siguiente manera: Primeramente, se aborda el contexto político-institucional de la transversalización de los derechos humanos en México, lo que implica remitirnos a una discusión diacrónica en materia de legislación de derechos humanos. En un segundo momento, se introducen algunas precisiones conceptuales sobre derechos humanos, discriminación e implementación y evaluación de políticas públicas. Y en un tercer momento focalizamos la discusión al caso COPRED/PAPED. En ese punto, presentamos algunas características del programa y, dada su magnitud, focalizamos la discusión en algunos de los ejes o nodos problemáticos para mostrar dónde creemos que radican los mayores retos a la hora diseñar e implementar el enfoque transversal de derechos que, en forma de políticas públicas, permita efectivamente erradicar la discriminación. Cerramos el artículo con algunas consideraciones generales y también con algunas recomendaciones.

Este artículo puede ser útil para las personas e instancias interesadas en la implementación de políticas y programas públicos. También para quienes se interesen por estudiar el enfoque de derechos, en particular, en su expresión en la vida institucional. Por supuesto, puede ser una referencia relevante sobre el actuar de los gobiernos locales y sus diferentes órganos en materia del respeto a disposiciones tan importantes como la implementación del enfoque de derechos en su actuar cotidiano.

El surgimiento de los organismos protectores de los derechos humanos y los aspectos relacionados como la no discriminación

En esta primera sección del artículo nos concentraremos en explicar por qué surgen los mecanismos de protección a los derechos humanos en un momento histórico específico a partir de la década de 1980. Focalizaremos los aspectos que influyeron en el cambio y profundización de un nuevo paradigma ideológico y el sustento legal para su creación. A la par, abordaremos el origen específico del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México (COPRED).

La discusión sobre derechos humanos es anterior a la creación de organismos protectores de estos derechos en el mundo. De hecho, para el caso mexicano, la influencia de la Revolución Francesa se ve plasmada en las constituciones del siglo XIX, desde la Constitución Española Liberal de Cádiz

de 1812, hasta la mexicana de 1857. En estos documentos ya se planteaban los conceptos de libertad e igualdad, entre otros. En la Constitución de 1917 se establecieron, además de las garantías individuales, garantías sociales, como la educación, la propiedad de la tierra y el trabajo.

Por su parte, la figura de la defensoría del pueblo, en un proceso paralelo a la garantía constitucional de los derechos humanos, se planteó por primera vez en Suecia a principios del siglo XIX (1809), y hasta más de un siglo después empieza a ser adoptada por otros países como Dinamarca (en 1953), Nueva Zelanda (en 1962), Gran Bretaña (en 1967) y Noruega (en 1972) ([Galindo, 2011](#)).

A partir de la Segunda Guerra Mundial y ante las terribles violaciones a los derechos que se dieron a raíz de este suceso, las potencias mundiales plantearon, como necesidad, crear una infraestructura internacional que, entre otras cosas, se encargara de la protección de los derechos humanos en los países. Surgen instituciones como la ONU y la OEA, en 1945 y 1948 respectivamente, por medio de las cuales se promulga la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, unos meses antes en el mismo año. No obstante, a causa de que no existía un establecimiento particular de obligaciones por parte de los Estados, aunado al propio desarrollo social de las naciones, fue necesario crear ordenamientos legales específicos, los cuales, en materia de discriminación, condujeron al surgimiento de un marco normativo de DDHH para proteger el derecho a la no discriminación. Este marco incluye La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965), La Convención sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979), La Convención sobre los Derechos del Niño (1989), La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (1990) y a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) ([CONAPRED, s. f.](#)).

Sin embargo, tras concluir la Segunda Guerra Mundial, y a pesar de los avances posteriores en materia de protección de los derechos humanos, surgió un evento nada positivo para su salvaguarda: la guerra entre la extinta Unión Soviética y los Estados Unidos de Norteamérica, que se extendió a los países en sus respectivas áreas de influencia. De hecho, la llamada Guerra Fría fue mucho más caliente en la periferia que en los países directamente involucrados en ella ([Meyer, 2004](#)).

Todo esto permitió que mientras la ONU y otras instituciones y asociaciones internacionales avanzaban en la protección teórica de los derechos humanos, en la práctica Estados Unidos utilizaba los mecanismos internacionales a su favor, permitiendo, en diversas ocasiones, serias violaciones a los derechos

humanos con tal de evitar la amenaza comunista. Esto fue muy claro en el apoyo que Estados Unidos brindó a las dictaduras militares de América del Sur, entre otros hechos. México, a pesar de que no tuvo una dictadura militar como tal, no fue la excepción, y también violó reiteradamente los derechos de las personas, respaldado indirectamente por EU.

El fin de la Guerra Fría a finales de los años ochenta cambió el contexto internacional radicalmente. A partir de este suceso, Estados Unidos comenzó a interesarse más en la situación de los derechos humanos en el mundo. En conjunto con el estado de los indicadores financieros de los diversos países, Estados Unidos ponderó la situación de los derechos humanos para tomar decisiones sobre todo de política económica e inversión en las diversas naciones del mundo.

Para el caso mexicano, los aspectos que impulsaron la creación de organismos supervisores de derechos humanos fueron de carácter político, económico, social y jurídico. Sobre el tema económico, la crisis de los años ochenta del siglo pasado, surgida a partir de la incapacidad del gobierno mexicano de continuar pagando su deuda a partir de 1982, implicó, como una de las únicas alternativas para salir de ella, que se aceptaran préstamos de organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Sin embargo, estos préstamos, sobre los que Estados Unidos tuvo un papel directo en su provisión, estuvieron condicionados a que México abriera sus fronteras al comercio, adelgazara el peso del Estado en la economía, eliminara la inflación y el déficit fiscal. Y por supuesto, en una segunda etapa, protegiera los derechos humanos, aspecto determinante ante la intención del gobierno mexicano de firmar un tratado de libre comercio con los países de América del Norte, expresada desde finales de la década de 1980. Es decir, ante los ojos de la comunidad internacional crear organismos protectores de derechos humanos era muy bien visto.

En el aspecto político, destaca el tema de la legitimación del régimen gubernamental priista, que también fue impulsado en el periodo del presidente Salinas ante del desprestigio que había sufrido el Partido Revolucionario Institucional (PRI), sobre todo a partir del movimiento de 1968. Esto se unió al desarrollo paralelo de la sociedad civil en México, fenómeno que también se fortalece desde mediados de la década de 1980, y que resultó crucial para que, gracias a su presión, se creara finalmente una institución protectora de los derechos humanos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en 1990 y posteriormente una serie de organismos protectores de estos derechos³.

3 Dentro del espacio de la sociedad civil, destaca el desarrollo de las ONG como uno de los mecanismos de presión fundamentales en el fomento y protección de los derechos humanos a nivel internacional y doméstico. Las ONG a nivel mundial tuvieron un crecimiento exponencial sobre todo a partir de la década de los años de 1990. En 1992 había 724 ONG registradas ante la ONU, actualmente hay 4.507 (Véase. <http://www.un.org/esa/coordination/ngo>).

La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990, que representa el pilar de la política gubernamental de los derechos humanos en México, y que tuvo como antecedente directo la creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios en la UNAM, coincide con la creación de varios organismos protectores de los derechos humanos en Latinoamérica, por razones muy similares. Desde Guatemala en 1985 hasta Bolivia en 1997, pasando por Costa Rica, Argentina, Perú, Nicaragua, El Salvador, Paraguay, Panamá, y Colombia.

Originalmente la CNDH estaba aún más lejos de lo que hoy en día está de abarcar las demandas reales de la sociedad en materia de derechos humanos, porque fue creada por decreto presidencial. El titular del ejecutivo eligió al primer presidente de la Comisión, por lo que tenía todo el poder de “manipular” las resoluciones de esta. Por tal razón y ante la presión social, se suscitaron una serie de debates jurídicos para ir dando a la institución mayor autonomía y redefinición de sus funciones fundamentales.⁴ Esta evolución ha sido crucial para desarrollar avances legislativos e integrar la política oficial que sobre los derechos humanos y aspectos específicos de estos se ha venido construyendo en el país, tanto a nivel nacional como en los Estados.⁵

Ante el problema persistente de la discriminación en México, la cual ha negado o dificultado a miles de personas de disfrutar libremente de sus derechos, el Estado mexicano agregó una cláusula antidiscriminatoria en el artículo primero de la Constitución Política, desde el año 2001; esto, con el propósito de añadir la prohibición explícita de discriminar por cualquier motivo, como puede ser el género, la edad, la condición social, el estado civil, las preferencias sexuales, la religión, el origen étnico o nacional, las opiniones, discapacidades o las condiciones de salud, entre muchos otros. De igual manera, en dicha cláusula se dejó abierta la posibilidad de agregar cualquier otro aspecto que violente la dignidad humana, y pretenda anular o menoscabar las libertades y derechos de cualquier persona.

A raíz de la reforma de 2001, en 2003 se creó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), la cual, a su vez, dio origen al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). Esta ley tiene por objeto “prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo primero de la CPEUM, así

4 La CNDH ha tenido un desarrollo institucional importante, desde que fue concebida como organismo descentrado de gobernación entre 1990-1992, pasando por organismo descentralizado de 1992 a 1999, hasta organismo constitucional autónomo a partir de 1999 (Galindo, 2011).

5 Posteriormente ha habido importantes reformas constitucionales en materia de derechos humanos, como la propuesta ratificada por el Senado de la República en 2011, en donde se modificaron 11 artículos constitucionales. Lo más importante de las reformas fue que elevaron a rango constitucional la defensa y protección de los derechos humanos. Lo que se puede observar desde la modificación del título del primer capítulo constitucional, que ahora es llamado “De los Derechos Humanos y sus Garantías” (Anteriormente “De las Garantías Individuales”). La reforma también aborda el tema de la prohibición a la discriminación en todas sus formas.

como promover la igualdad de oportunidades y de trato”⁶. Esta ley fue reformada integralmente en 2014 por el Congreso de la Unión, con la finalidad de que el CONAPRED tuviese mayores capacidades y pudiese proteger de manera más firme el derecho a la no discriminación de todas las personas que viven y transitan el país, en apego a los instrumentos internacionales correspondientes.

El primer antecedente de esta ley fue el movimiento antidiscriminatorio y a favor de la igualdad formado en 2001, en el cual se organizaron 160 comisionados para conformar la Comisión Ciudadana contra la Discriminación, quienes hicieron un diagnóstico sobre discriminación y un anteproyecto de ley.

De hecho, en los últimos años se han creado en el país 28 leyes locales contra la discriminación, asimismo se tipificaron 42 conductas correspondientes con la materia en 26 códigos penales, además de una ley de derechos para las personas indígenas, en conjunto con la creación de organismos especializados en la defensa contra la discriminación a nivel estatal. Todos estos esfuerzos han logrado que el tema cobre cada vez mayor importancia, tanto para las instituciones como para la población, fomentando cada vez más una cultura de denuncia ante las actitudes discriminatorias.

No obstante, aún existe una gran escasez de regulaciones en términos de contenidos de violencia, odio y discriminación en los medios de comunicación, por lo que ha sido necesario crear leyes locales en esta materia, pues no existe una garantía del derecho a la no discriminación en igualdad de condiciones en todo el país. Al no ser una ley general para todo el territorio nacional, se está dejando desprotegidas a aquellas personas que habitan en entidades federativas donde no se legisle en materia de no discriminación. Por este motivo, el CONAPRED impulsa la legislación antidiscriminatoria a nivel estatal.

Siguiendo esta tendencia, la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación fue creada en 2006 en el Distrito Federal, la cual fue abrogada y se le cambió el término “erradicar” por el actual “eliminar”. Dicha ley ya vislumbraba la creación de un Consejo, nombrado para Prevenir y Erradicar la Discriminación del Distrito Federal. Este presentaba algunas diferencias con el actual COPRED, como estar integrado por el Jefe de Gobierno, un representante de la Asamblea Legislativa, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, y los titulares de las Secretarías de Salud, Desarrollo Social, Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia, Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, el Instituto de las Mujeres, y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (COPRED, 2013).

6 Artículo 1 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, 2003, p. 1.

Asimismo, se contemplaba que este Consejo invitara a tres individuos u organizaciones civiles, y a un cuarto ente invitado, el cual sería el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y, en caso de que éste último declinase, se invitaría otra organización civil. Sin embargo, las acciones de este Consejo ante las denuncias de prácticas discriminatorias se limitaban a remitir los casos a otras instancias.

En febrero de 2011 se crea una nueva ley antidiscriminatoria en el Distrito Federal, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal, la cual consta de 57 artículos y ocho transitorios, y destaca como obligación de todas las autoridades del Gobierno del Distrito Federal (GDF), en colaboración con las demás instancias públicas, “garantizar sin discriminación alguna a todas las personas el goce de todos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales aprobados por el Estado mexicano” (Concha, 2011, párr. 2).

Uno de los puntos más importantes de la Ley es el artículo quinto, en el cual se define la discriminación como “la negación exclusión, distinción, menoscabo, impedimento o restricción de alguno o algunos de los derechos humanos”. (Concha, 2011) De acuerdo con esto, no se podrá discriminar a hombres ni a mujeres por actuar o gesticular de alguna manera, ni por su aspecto físico u adornos corporales como perforaciones o tatuajes, lo cual resulta común en nuestra sociedad.

En este contexto se creó el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED) el 25 de noviembre de 2011, con el propósito de que lleve a cabo las acciones de queja o reclamación, los procedimientos de incidencia en la Política Pública, y el Plan de Desarrollo. Todo esto con plena autonomía técnica y de gestión, pues se trata de un organismo descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios (COPRED, 2016).

El Consejo tiene como objeto, además, proporcionar servicios de asesoría, orientación y capacitación integral a personas, grupos y comunidades en condiciones de vulnerabilidad, así como la de orientar y canalizar, a las personas, grupos y comunidades en situación de discriminación, a las instancias correspondientes para dar respuesta a las situaciones expuestas. Este Consejo es el responsable de la elaboración y evaluación de la implementación del PAPED, documento rector de las estrategias y líneas de acción transversales a todos los entes y órdenes de Gobierno de la Ciudad de México, para enfrentar y abatir la discriminación en la capital del país. Su formulación es el resultado de un proceso de acciones interinstitucionales coordinadas con la sociedad civil, la academia y diversos actores sociales (COPRED, 2016).

Implementación y evaluación de políticas en materia de derechos en México

Lo planteado previamente ayuda a reconstruir de manera resumida una cierta trayectoria del contexto y del proceso normativo en torno a los derechos humanos en México. En este marco de referencia podemos focalizar otro aspecto: la articulación de los marcos legales en instrumentos y acciones puntuales que guían acciones concretas.

En este nivel de análisis el PAPED buscaría constituirse en una herramienta de política contra la discriminación. Para establecer su alcance; sin embargo, es necesario introducir algunos conceptos básicos que permitan dimensionar las características de este programa en el marco de políticas públicas específicas pro derecho. En este sentido, vale la pena recordar que la noción *políticas públicas* –o política pública– se ha venido usando en México para describir tanto una forma de conducir las tareas de gobierno como un campo de conocimiento multidisciplinar sobre lo social. En la noción *políticas públicas*, las políticas se entienden como decisiones, acciones, rutas o cursos de acción; mientras que públicas –próxima, semánticamente, a la noción de lo público– se puede entender, al mismo tiempo, como aquello que es conocido o publicitado –diferente de lo privado– y como aquello que es colectivo –o diferente de lo individual– (Aguilar, 2010).

Hay diversas formas de conceptualizar las políticas públicas. Aquí las asumiremos como las decisiones o actividades tomadas o desarrolladas por diferentes actores públicos y, en su caso, actores privados, cuyos recursos, vínculos e intereses varían, con la perspectiva de resolver, de manera específica, un problema políticamente definido como colectivo (Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa. 2012. El término “políticas” en la expresión “políticas públicas” se ubica en el terreno de las estrategias y procesos de acción y decisión de gobierno, así como de las tareas de gestión y administración del Estado, pero contemplando la participación de una ciudadanía organizada o no, en forma de asociaciones, empresas, coaliciones, entre otras.

Ahora bien, gobernar en términos de políticas públicas presupone la voluntad de aumentar la efectividad de las acciones y un aspecto clave en la discusión de tal efectividad radica en una suerte de toma de conciencia de la limitación de los recursos disponibles por los gobiernos para atender los problemas ciudadanos. Desde un enfoque de políticas públicas, tomando distancia de las tendencias programáticas tradicionales, se trataría de elevar el uso racional de los recursos para generar mayor efectividad e incrementar el beneficio colectivo, al direccionar más recursos hacia donde más se necesitan, en un marco de compromiso social y democrático (Meny y Thoening, 1992).

Hay varios modelos, enfoques y metodologías para diseñar y para explicar políticas públicas (Parsons, 2009), pero en esta diversidad, dos temas interesan particularmente a diferentes especialistas en las últimas décadas: la implementación de las decisiones y su evaluación (Rein y Rabinovtz, 1993). La implementación es un amplio y complejo proceso que conlleva la activación de actores y recursos, de estructuras y dinámicas que, en muchos casos, están disponibles; pero que en otros tienen que ser habilitados para cumplir las metas esperadas. Ha tenido creciente atención porque en ella ocurren transformaciones, adecuaciones —positivas y negativas— de las previsiones iniciales que en muchas ocasiones pasan desapercibidas para quienes se ocupan de la política, de diseñarla y de evaluarla, así como para la ciudadanía general (Cardozo, 2006).

En cuanto a la evaluación de políticas, ha adquirido centralidad en amplios tramos del discurso público y ocupa un lugar central en la legislación de países como México. La evaluación tiene diversas modalidades y alcances, y se aplica al diseño, la implementación, el desempeño y los resultados de las políticas y los programas públicos. Pese a esta importancia, también se debe reconocer que su efectividad y relevancia no es del todo clara o no logra convencer a especialistas, quienes, con mucha frecuencia, señalan el carácter formalista, artificial, irrelevante de diversos ejercicios de evaluación (Maldonado y Pérez, 2015).

En términos contextuales, es importante apuntar que en México la transición al enfoque de políticas públicas se ha dado en el marco de un proceso de reconocimiento del peso que problemas como la corrupción, la falta de transparencia o el nepotismo tienen en la forma en que se administra el gobierno, la vida pública y, en particular, en la forma en que se atienden los problemas de interés colectivo. En parte, por ello, las acciones públicas orientadas a la atención de problemas como los que derivan de la violación o el no respeto a los derechos humanos enfrentan retos particulares: no solo es esta problemática en cuanto tal la que hay que enfrentar, sino también las que derivan o están implícitas en sistemas de administración y gestión de lo público.

Claramente México tiene una historia problemática en materia de diseño e implementación de políticas y programas para la atención a personas en situación de vulnerabilidad y exclusión social (Araiza, 2005; Gutiérrez, 2005; ONU, 2003). Y este problema se ha maximizado en el reciente contexto, donde la violencia multidimensional ha mostrado y maximizado las deficiencias de los sistemas de atención a la población vulnerable a las víctimas de violencia (CIHD, 2015). De hecho, una revisión sobre cómo la violencia se ha distribuido por el territorio mexicano, pero también en América Latina, nos muestra, por un lado, la fragilidad de las instancias de seguridad, de las instancias

de prevención de la violencia y también de las instancias protectoras de los derechos de las víctimas (Alvarado, 2014; Ansolabehere, Serrano y Vázquez, 2015; Estévez y Vázquez, 2015).

En la transición de siglo XX al XXI, México entró en un ciclo de mayor sistematicidad en los procesos de evaluación de políticas y programas públicos. Al día de hoy se dispone de normatividad e instrumentos que ayudan a monitorear diferentes momentos de un programa y una política. El Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un ejemplo de ello, pero es también clara la limitación de estas iniciativas, debido a la magnitud de los programas y los problemas. Y esto se maximiza cuando entramos en el terreno de los derechos humanos, donde los instrumentos de seguimiento y evaluación de las acciones son, por demás, acotados.

Las evaluaciones de que se dispone muestran que los programas y acciones para atender a las personas que experimentan discriminación todavía acarrear serias limitaciones. Así se apunta, por ejemplo, en el informe *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de atención a grupos prioritarios, 2014-2015*, donde se concluye que las estrategias antidiscriminatorias son limitadas, que deben ir desde la familia hasta los diversos ámbitos de desarrollo humano como las escuelas y las mismas instituciones públicas, a las que además se debe obligar a mejorar la articulación de estrategias vinculantes para la correcta operación de los programas y para implementar mecanismos de fomento a la cooperación con los diversos órdenes de gobierno (Coneval, 2016). Aquí es donde una focalización sobre iniciativas como el PAPED es útil, pues ayuda a pensar, en sentido aplicado, los alcances y límites de algunas acciones concretas en la materia.

Retos en la implementación del enfoque de derechos en la gestión pública: El caso del PAPED

Como ya se mencionó, el COPRED es un organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social del D.F. Para cumplir sus principales responsabilidades el Consejo implementa el Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México (PAPED), que se visualiza como una herramienta de política pública que buscaría contribuir en transversalizar el enfoque de igualdad y no discriminación, con base en la participación intersectorial (COPRED, 2015a).

El Consejo y el programa se ubican cronológicamente en la última etapa de la trayectoria de discusión sobre derechos humanos, señalada en la primera sección de este escrito. En su propósito más elemental, el PAPED sirve para

encaminar la labor pública con el propósito de visibilizar la discriminación como un problema público y crear nuevas maneras de coexistencia, armonía e inclusión social libre de toda forma de discriminación (COPRED 2015a) a través de acciones expresadas en objetivos concretos:

1. Prevenir que entes públicos violen y los privados obstaculicen o limiten el ejercicio del derecho a la igualdad y a la no discriminación para quienes habitan y transitan en la Ciudad de México.
2. Establecer los mecanismos para la atención de la discriminación en la Ciudad de México.
3. Fortalecer los procedimientos de denuncia y exigibilidad del derecho a la igualdad y a la no discriminación.
4. Diseñar mecanismos que permitan instrumentar acciones para avanzar hacia el trato igualitario.
5. Evaluar las acciones que en materia de igualdad y no discriminación se implementan en el Distrito Federal (COPRED, 2015a, p. 39-50).⁷

Los objetivos responden, en general, a los del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y del Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión (GDF, 2013), ambos elaborados por el gobierno de la ahora Ciudad de México. Cada uno de los objetivos expresa diferentes dimensiones del actuar gubernamental frente a los problemas de discriminación cotidiana, que están incrustados en diferentes dimensiones de la vida pública y que para ser atacados requieren actuación institucional expresa y sistemática. Por supuesto, el examen de cada uno de los objetivos lleva a preguntar por su viabilidad, por la posibilidad de ser alcanzados o atendidos a cabalidad, pero dado que no es posible entrar al detalle de cada uno ni de sus líneas de acción, sí podemos, con base en el análisis de los textos, la lectura y evaluación realizada, plantear algunas reflexiones.

En el informe de evaluación del año 2015 se identifican 73 entes públicos responsables de implementar las acciones del PAPED. Se incluyen en esta lista desde las Delegaciones —gobiernos de las demarcaciones políticas dentro de la Ciudad de México equivalentes a los ayuntamientos— hasta la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, las secretarías del gobierno local —salud, educación, transporte—. Es decir, se observa una gran diversidad de entes que deben asumir la tarea de implementar los principios y las decisiones de política contra la discriminación.

⁷ Desde su implementación a partir de 2012, el programa actualiza sus objetivos cada año, aunque es posible identificar una continuidad importante. En su edición 2015 el PAPED cuenta con 1 objetivo general, 5 ejes, 5 objetivos específicos, 14 estrategias y 49 líneas de acción.

Para esto las acciones que deben realizar incluyen, entre otras, cursos de capacitación al personal que en ellas labora, estrategias de comunicación y difusión contra la discriminación, ajustes a inmuebles para brindar mejores servicios, encuestas, elaboración de manuales de prevención, entre otras. Para el cumplimiento de estas acciones, las entidades pueden contar o no con presupuesto. Interesantemente, desde que el programa inició sus operaciones, las entidades habrían reportado canalizar, cada vez más, recursos financieros a estas acciones (COPRED, 2015b, p. 20).

Como estrategia de prevención y erradicación de la discriminación dentro de la administración pública local, que funciona a través de estructuras gubernamentales preexistentes pero cambiantes, el PAPED enfrenta diferentes dificultades para conseguir sus metas, y esto es precisamente uno de los detonantes de nuestra reflexión en el artículo. A través de un acercamiento como examinadores externos de este programa, hemos desarrollado un interés progresivo por las posibilidades reales de que el PAPED cumpla con sus objetivos, reconociendo progresivamente las posibles redundancias que la legislación vigente plantea, las limitaciones derivadas del diseño e implementación de sus acciones en un entorno intersectorial, y de la disposición de recursos financieros y humanos suficientes. En conjunto, todo esto nos ha llevado a desarrollar interés y a problematizar algunos aspectos del proceso de implementación y de evaluación de resultados que trataremos de resumir a continuación.

Como se anticipó en la sección inicial y en los apartados subsecuentes de la exposición, la implementación de una política para erradicar la discriminación está condicionada por una diversidad de factores. En el caso del PAPED, nuestro análisis identificó varios nudos problemáticos que describen al mismo tiempo logros; pero, sobre todo, retos en materia de implementación de políticas con el enfoque de derechos, maximizados en un entorno social y político como la Ciudad de México.⁸ Los siguientes plantean retos que encontramos particularmente interesantes para esta reflexión.

El primer reto radica en las implicaciones operativas del ajuste conceptual y legal que en los últimos 20 años se ha experimentado en los derechos de la población y que gradualmente se han expresado en una serie de modificaciones constitucionales y reglamentarias con implicaciones administrativas, financieras y de conducta institucional —la segunda sección de este escrito mostró esto a través de un sucinto recorrido histórico—. Las reformas y sus desplazamientos conceptuales no son fáciles de seguir, en particular, por entes gubernamentales y

⁸ Para esta sección basamos la exposición en la revisión de las últimas ediciones del programa (2013, 2014 y 2015), en la lectura de los dos últimos informes de evaluación interna (2014 y 2015), así como en las interacciones sostenidas con integrantes del COPRED, a quienes agradecemos ampliamente por su apertura y disposición.

de administración de gran calado como el gobierno de la Ciudad de México, una configuración administrativa densa que debe atender las necesidades de una urbe global de 9 millones de habitantes en su demarcación política y potencialmente de otros miles, si se considera su lugar central en la Zona Metropolitana del Valle de México donde viven más de 20 millones de personas (INEGI, 2015), más la población que transita por ella.

Derivado de lo anterior habría un segundo reto, de implementación en cuanto tal. Este, por lo regular, se expresa en la dificultad de programas como el PAPED para hacer efectivos sus propósitos en la vida cotidiana, en buena medida porque implican la activación de los preceptos de la erradicación de la discriminación transversalmente en una estructura burocrática grande, pesada, compleja, donde conviven entes públicos diversos que persiguen sus propios fines sectoriales y que, en no pocas ocasiones, desplazan a segundo o tercer plano demandas, imposiciones o responsabilidades, como las relativas a la adopción del enfoque de derechos en todo su actuar.

Un tercer reto consiste en la evaluación y corrección eventual de las acciones gubernamentales. La forma en que un gobierno como el de la Ciudad de México, a través de sus entes públicos, recupera información sobre su actuación, sobre los resultados de esta, y sobre las formas en que debería ser corregida en el proceso mismo de implementación al final de un ciclo administrativo; representa un reto particular, pero reiterado, en países como México. Uno de los principales aprendizajes, resultado de dos evaluaciones del PAPED en los años 2014 y 2015, es que la implementación está condicionada por la capacidad para convocar al conjunto de los entes obligados a participar del programa, asumir sus principios, objetivos y metas, observar las indicaciones, reportar las acciones emprendidas y establecer la relevancia o impacto de estas mismas.

Para el año 2015, de los 73 entes públicos que deberían implementar acciones para hacer efectiva la política contra la discriminación, solo 50 respondieron las solicitudes de información sobre las acciones realizadas. Por esto es posible inferir que el resto no realiza las acciones o que, en su caso, no está enterado de su obligación de reportarlas. Pero más complejo resulta, una vez que la provee, establecer a cabalidad su confiabilidad, su precisión y el impacto real de las acciones que señala realizar.

Esta limitada capacidad no debe leerse únicamente como indisposición a actuar, o posible falta de compromiso; debe leerse como el agregado de factores administrativos, culturales, políticos que sobredeterminan la implementación del PAPED, y que puede incluir los factores señalados previamente y otros

como la debilidad institucional, la falta de legitimidad o la limitación de recursos personales y financieros. En este sentido, es importante recordar que la percepción pública-social- de situaciones de discriminación puede ser conflictiva a la hora de su transformación en un problema de política y acción pública. Eso es así por su apertura y por su ambigüedad; pero también por la ausencia de una matriz de operación institucional, lo cual parecería ser contradictorio frente a la contundencia de muchas acciones de discriminación.

El problema se vincula fuertemente con la naturalización de la discriminación que, sin embargo, puede ser socavada en términos de “política pública” vía la construcción de índices o indicadores y de instrumentos para dimensionar el problema, para establecer el curso de acción, interpelar a la población y medir el desempeño colectivo de las acciones. Al respecto, unas de las principales tareas en materia de políticas y acciones de gobierno consiste en modificar cómo se miran a sí mismas las entidades responsables, corresponsables o, en su caso, obligadas frente al problema objeto de esta política en particular, en lograr la participación activa de la ciudadanía, y en la generación de acciones de transformación.

Esto último, la participación de los ciudadanos y ciudadanas, está prácticamente ausente en el proceso de evaluación del PAPED y sus implicaciones son importantes para cualquier idea de política pública contemporánea. Al día de hoy, un valor pretendidamente asumido de las acciones de gobierno, en particular, de las vinculadas con el desarrollo social, es que deben construirse pensando en la población como el objeto central de su actuar, desde la formulación del problema hasta su evaluación y potencial corrección. En el caso de la preservación de los derechos humanos, la población es amplia, incluye a la totalidad de la ciudadanía que habita o transita sobre un territorio. En el caso del PAPED, es significativo que asume, como es debido, que la implementación del enfoque de derechos incluye a ambos tipos de población.

Asimismo, es de destacar que el programa reconoce la necesidad de distinguir a la población vulnerable. En este caso, a través de la construcción de grupos o sectores poblacionales que deben ser particularmente atendidos entre los que se incluyen a la niñez, mujeres, migrantes, personas de la tercera edad, población indígena, las personas todas, por solo mencionar algunos que constantemente sufren discriminación o violación de sus derechos. Esto es compatible con la legislación internacional y nacional de última generación. Pero también es compatible con las observaciones de organizaciones de la sociedad civil, con demandas ciudadanas, con planteamientos académicos (Gall, 2004; Ham y González, 2008; Székely, 2006).

Pero una de las principales limitantes del PAPED y que queda expresada en sus propias evaluaciones, si bien de forma no muy contundente, radica en sus posibilidades objetivas para insertar a los entes públicos corresponsables a participar del programa en sus diferentes dimensiones. El análisis de los documentos públicos del PAPED deja ver un diseño que crece consistentemente y también una mejora gradual en el discurso institucional. También una coherencia en el diseño de los objetivos de su acción, a los que se hizo referencia al inicio de este artículo, pero este alcance se vuelve problemático conforme nos acercamos a conocer la metodología para implementar el programa y para evaluar su impacto (COPRED, 2015b).

La participación de la ciudadanía en la identificación de problemas y necesidades; en la evaluación de la acción gubernamentales es fundamental. El actual contexto de violencia y corrupción en México ha mostrado que la baja participación ciudadana en los asuntos críticos -como la identificación de fuentes de violencia o la demanda de transparencia y rendición de cuentas- sirve de incentivos a la, ya de por sí, mala acción gubernamental y puede resultar en mayores problemas sociales. Casos como estos están documentados a nivel nacional, regional, estatal y municipal en México (Cortés y Oliveira, 2010; Olvera, Zavaleta y Andrade, 2013; Treviño, 2016).

Un cuarto reto radica en el plano del diseño institucional y político. Aunque el COPRED tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, además de autonomía técnica y presupuestaria, depende estructuralmente de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México. Es decir, es parte del gobierno de la ciudad, y si se le diera autonomía total, invadiría algunas funciones de la Comisión de Derechos Humanos local. En este sentido, el actuar de la COPRED, por vía de la implementación del PAPED, parecería más adecuado si se acentuara en la dirección de -además de garantizar al interior de todas las dependencias del gobierno local el cumplimiento de sus objetivos de no discriminación. cooperar con la Comisión de Derechos Humanos local para garantizar que la primera trabaje eficiente y eficazmente hacia el interior del gobierno y la segunda como evaluadora imparcial del cumplimiento de los objetivos de no discriminación de este gobierno.

En la práctica, existe una cooperación indirecta entre ambas instituciones, por las funciones intrínsecas de la CDH de la CDMX, sin embargo, las diferencias que han imperado hasta ahora entre los mandos de ambas dependencias no han permitido que se dé esta complementariedad entre el sistema interno y externo antidiscriminatorio local. De hecho, de acuerdo con los informes del PAPED, ambas instituciones han colaborado en escasas ocasiones y, sobre todo, para temas relacionados con la capacitación.

Tanto en los programas como en los informes del PAPED analizados se exalta que la CDMX es una de las diez entidades federativas que cuenta con un consejo independiente de la Comisión de Derechos Humanos local para fomentar la igualdad y la no discriminación. De no generar el esquema de cooperación sugerido, se puede producir un problema similar al que ha surgido en el caso de las policías, tanto a nivel federal como en los ámbitos locales, donde tener varias corporaciones socava la capacidad de control y mando de autoridad, produce duplicidad de funciones y, como consecuencia, no propician los resultados esperados al diluir el grado de responsabilidad de las dependencias involucradas y al descentrar el carácter prioritario de la ciudadanía y sus derechos y necesidades.

Actualmente, en México, el sistema jurisdiccional y no jurisdiccional compiten por las funciones de protección de los derechos humanos.⁹ Y, a pesar de ello, siguen surgiendo múltiples organismos de ambos tipos, tanto a nivel nacional como local, que doblan en muchas ocasiones las funciones de organismos previamente creados. Un ejemplo reciente de ello es la creación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Esta Comisión surge en enero del 2014 como parte del nuevo Sistema Nacional de Atención a Víctimas, producto de la Ley General de Víctimas aprobada durante el 2013.

Sin embargo, la CNDH ha tenido, desde el año 2000, un programa específico para la atención a las víctimas del delito (PROVÍCTIMA) que no desapareció con los nuevos cambios jurídicos; únicamente se transformó. Entonces, tanto en este como en otros casos similares habrá que dejar muy claro el grado y tipo de responsabilidad de cada institución, así como su vinculación con los organismos internacionales de protección de varios aspectos de los derechos de las personas, que también juegan un papel substitutivo en el sistema general de protección a los derechos humanos.

Lo mismo sucede en la Ciudad de México y en otros Estados de la república, en donde se han creado instituciones de todo tipo, jurisdiccionales y no jurisdiccionales, para la protección de diversos aspectos de los derechos humanos.¹⁰ Como se mencionó anteriormente, que exista presión al interior de

9 Un ejemplo reciente de lo anterior se puede observar en el traspaso que se hace a la CNDH de la función de investigar violaciones graves a los derechos humanos por parte de funcionarios de los tres niveles de gobierno e incluso contra los legisladores, la cual, antes de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos de 2010, pertenecía a la SCJN.

10 Por ejemplo, de la Secretaría de Desarrollo Social de la CDMX, además de las existentes en otras secretarías del gobierno local, se desprenden, por mencionar algunas, la: Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, la Dirección General del Instituto de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal, Dirección General del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal. Además, de esta misma secretaría se desprenden diversos organismos desconcentrados, encargados de velar por los derechos de distintos sectores vulnerables de la población: El Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (INMUJERES), El Instituto de la

las dependencias gubernamentales federales o locales, por medio de instituciones como el COPRED u otras del tipo con otros enfoques, para los servidores públicos establezcan una cultura de derechos y no los violen, es algo positivo.

De igual forma, que existan comisiones de derechos humanos autónomas que, además de sus demás funciones, evalúen el cómo se están protegiendo los derechos humanos a través de instituciones como el COPRED, utilizando indicadores, como la variación en el número de quejas recibidas, es también una función importante que complementa la anterior. Sin embargo, se debe evitar crear instituciones o direcciones protectoras de derechos o duplicar funciones de protección al interior de los gobiernos federal y locales que repitan las de protección de los organismos externos autónomos de protección, como lo son las comisiones nacionales y locales de derechos humanos. En este sentido, una reevaluación y reestructuración de los sistemas de derechos humanos y su articulación con acciones concretas de gobierno, tomando como eje este análisis particular, es una tarea urgente.

Finalmente, aquí otro reto que enfrentan hoy los organismos encargados de los derechos humanos nacionales y locales consiste en que la actuación de estos no es ajena a la política, a pesar de la autonomía de algunos de ellos. Hay una suerte reconocimiento implícito no públicamente discutido de que muchas personas al interior de estas instancias buscan escalar posiciones al interior de las administraciones públicas en todos los niveles de gobierno, como si el trabajar en estos organismos se tratara de un peldaño más en su carrera profesional o política. En este sentido, personal titular y empleadas y empleados públicos de estas instituciones se alinean en innumerables ocasiones a los intereses de los gobiernos en turno. El COPRED puede verse en esta sobra y es necesario prevenirlo, si es que efectivamente se busca que tenga una relevancia social duradera.

Consideraciones finales

En este artículo interesaba avanzar una reflexión sobre los retos de implementar acciones orientadas para prevenir, erradicar la discriminación e impulsar el respeto a los derechos humanos. El COPRED y su programa de trabajo, el PAPED, son un ejemplo de los retos que se enfrentan en países como México para que discursos pertinentes escalen a acciones concretas y relevantes. Por ejemplo, el COPRED y el PAPED enfrentan el reto de transformarse en

Juventud del Distrito Federal (INJUVE), El Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad (INDEPENDI), La Procuraduría Social del Distrito Federal, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de Familia, el COPRED.

instancias que cumplan de manera efectiva la responsabilidad demandada al gobierno local. En la evaluación anual que se hace sobre el Programa, queda claro que el Consejo debe convertirse en uno que sea capaz de hacer más, a pesar de los recursos escasos con los que cuenta.

Las acciones que debe tomar deben incluir, por un lado, evitar hacer dobles funciones, que se traslapan con las de otros organismos protectores de derechos humanos, a nivel local y federal. También, cooperar más con ellos y establecer medidas de control más estrictas, que permitan que todos los entes públicos que pertenecen al gobierno de la Ciudad de México avancen de manera sustancial en el aspecto de la no discriminación.

Estas incluyen, promover la continuidad del enlace en cada ente público local; establecer aspectos claros en los formatos que cada enlace requisa con base en la información obtenida al interior de su institución, y que se envía al COPRED, que permita evaluar sustancialmente los avances anuales en cada dependencia, maximizando la efectividad de sus recursos humanos, y evitando la distracción de su atención y recursos.

En resumen, en el caso del COPRED se pueden distinguir los retos generales implícitos a la tarea de implementar y evaluar, de manera adecuada, acciones para prevenir y erradicar la discriminación en el sector gubernamental: tienen que ver con diseñar los mecanismos, las instancias, y los actores responsables de las tareas; identificar o construir una estructura operativa, canalizar recursos, asegurar presupuestos y construir información de calidad para evaluar el actuar y corregirlo a lo largo del tiempo.

Lo anterior, lleva a la necesidad de aumentar la reflexividad de los entes responsables de la implementación. La mejora tiene implicaciones sobre la visibilidad y la transparencia de los ejercicios de evaluación y de sus acciones antidiscriminación, de forma que lleguen a más personas e instituciones y se produzcan movimientos de asimilación crecientes. Esto resulta crucial en el actual contexto mexicano que tiene características extensivas a otras partes de la región latinoamericana: marcado por la violencia, por el limitado desempeño de las instituciones públicas, por la corrupción que impacta negativamente en la población actual y amenaza a las próximas generaciones.

Referencias

Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

- Alvarado, A. (Ed.). (2014). *Violencia juvenil y acceso a la justicia en América Latina*. México: El Colegio de México.
- Ansolabehere, K., Serrano, S. y Vázquez, L. (Coords.). (2015). *Los derechos humanos y la violencia. Estado, instituciones y sociedad civil*. México: FLACSO.
- Araiza, C. (2005). La discriminación en México: Una mirada desde el análisis de las políticas públicas, *El Cotidiano*, 134, 30-37.
- Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos de desarrollo social en México*. México: Porrúa.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Situación de los derechos humanos en México*. México: CIHD, Organización de Estados Americanos.
- Concha, M. (2011). Nueva ley contra discriminación en el DF. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2011/03/05/opinion/024a2pol>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2016). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de atención a grupos prioritarios, 2014-2015*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (s. f.). *Modelo de Ley para prevenir y eliminar la discriminación en las entidades federativas*. México: CONAPRED. Recuperado de http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=504&id_opcion=650&op=650
- Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED). (2013). *Discriminación hacia las juventudes en el Distrito Federal*. Documento de investigación y análisis desde la perspectiva de derechos humanos de las juventudes. México: COPRED. Recuperado de http://copred.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2015/01/Discriminacion_hacia_Juventudes.pdf
- Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México. (2015a). *Programa Anual para Prevenir y Eliminar la discriminación en el Distrito Federal, 2015*. México: Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la ciudad de México. Recuperado de <http://data.copred.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2015/03/PAPED-2015.pdf>
- Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México. (2015b). Informe de evaluación interna. *Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México, 2015*. México: COPRED. Recuperado de <http://copred.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2016/09/Informe-de-Evaluaci%C3%B3n-Interna-PAPED-2015.pdf>

- Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México. (2016). *Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México 2016-2018*. México: COPRED. Recuperado de <http://data.caprepol.cdmx.gob.mx/archivos/PAPED-2016-2018.pdf>
- Cortés, F. y O. de Oliveira (Coords). (2010). *Desigualdad social*. México: El Colegio de México.
- Estévez, A. y Vázquez, D. (2015). *Derechos humanos y transformación política en contextos de violencia*. México: FLACSO-UNAM.
- Galindo, J. (2011). *La CNDH: una consecuencia de la política económica y social de México (1970-1990)*. México: Porrúa.
- Gall, O. (2004). Identidad, exclusión y racismo: Reflexiones teóricas sobre México. *Revista Mexicana de Sociología*, 66(2), 221-259. <https://doi.org/10.2307/3541457>
- Gobierno del Distrito Federal. (2013). *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, 2013-2018*. México: GDF.
- Gutiérrez E., J. L. (2005). El CONAPRED y la lucha contra la discriminación en México. México: *El Cotidiano*, 134, 12-22.
- Ham, R. y González, C. (2008). Discriminación en las edades avanzadas en México. México: *Papeles de Población*, 14(55), 35-58.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. (2015). *Monografías. Ciudad de México*. México: INEGI. Recuperado de <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/>
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hinojosa, M. (2007, enero-junio). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 3, 6-29.
- Maldonado, C. y Pérez, G. (Comps.). (2015). *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. México: CIDE.
- Meny, Y. y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Meyer, L. (2004). La guerra fría en el mundo periférico: El caso del régimen autoritario mexicano. La utilidad del anticomunismo discreto. En D. Spencer (Coord.), *Espejos de la Guerra Fría: México, América Central y el Caribe* (pp.95-117). México: CIESAS.

- Organización de las Naciones Unidas. (2003). *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. México: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Olvera, A., Zavaleta, J. A y Andrade, V. (Coords.). (2013). *Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz*. México: Universidad Veracruzana.
- Parsons, W. (2009). *Políticas públicas*. México: FLACSO.
- Rein, M. y Rabinovtz, F. (1993). La implementación: Una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En L. Aguilar (Coord.), *La implementación de las políticas* (pp. 147-249). México: Porrúa.
- Székely, M. (2006). *Un nuevo rostro en el espejo: Percepciones sobre la discriminación y la cohesión social en México*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas.
- Treviño, E. (2016). El declive de la acción pública y su relación con el incremento de la inseguridad y de la violencia multidimensional: El caso de Martínez de la Torre, Veracruz, México. En J. V. Tavares, y C. Barreira (Coords.), *Paradoxos da segurança* (169-185). Porto Alegre, Brasil: Tomo Editorial Ltda.

Recibido: 27/1/2016

Aceptado: 5/6/2017



