

La incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación en las políticas públicas: proceso de implementación

The incorporation of the equality and non-discrimination approach in public policies: implementation process

Gabriela Alemán Cuevas¹

Resumen: Apelando a que, dentro del marco de la gobernanza, se pretende incluir a diferentes actores en los distintos procesos del ciclo de vida de la política pública y que, al mismo tiempo estos están inmersos en contextos de discriminación que influyen directa e indirectamente en los resultados de la misma, es necesario volver a reflexionar sobre los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas con enfoque de igualdad y no discriminación. Profundizar en la complejidad que implica el proceso que supone la transversalización de un enfoque particular en las políticas públicas es lo que pretende este documento.

Abstract: Invoking that within the framework of governance it is intended to include diverse actors in the cycle of public policy and at the same time these are immersed in contexts of discrimination that directly and indirectly influence the results of it, it's necessary to reflect again on the processes of design, implementation and evaluation of public policies with an equality and non-discrimination approach. To deepen in the complexity that implies the process that supposes the mainstreaming of a particular approach in the public policies is what this document tries.

Palabras clave: Políticas públicas; enfoque de igualdad y no discriminación; transversalidad; implementación

La igualdad y no discriminación en las políticas públicas

La profunda situación de exclusión social y discriminación que se vive actualmente en México, ha exigido la necesidad de buscar mecanismos que permitan alcanzar medidas significativas de inserción social, lo cual se pretende lograr a través de políticas públicas de carácter inclusivo, de modo que consigan dotar de poder a la sociedad civil e incentivar la participación social en el proceso de toma de decisiones. Es así que la medida o resolución que se han tomado a nivel internacional, ha sido la incorporación del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas,

¹Estudiante de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en la Universidad Nacional Autónoma de México. Líneas de investigación: discriminación, discriminación laboral, jóvenes, empleo, políticas públicas, transversalidad, enfoque de igualdad y no discriminación y derechos humanos. gabyac1990@gmail.com

lo que quiere decir que las políticas públicas deben construirse e implementarse desde una perspectiva que permita alcanzar dos objetivos principales: 1) garantizar la dignidad humana evitando las violaciones a los derechos humanos y, 2) que el Estado cumpla con los requerimientos de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos además de implementar acciones y medidas de manera transversal para eliminar actos de discriminación y exclusión (CDHDF, 2012: 15).

El enfoque de derechos es entonces un marco conceptual que está basado en normas internacionales de derechos humanos las cuales están aceptadas por los países miembros, lo que implica entender e incluir estos componentes en las políticas públicas dependiendo del derecho al que se enfoquen (salud, vivienda, educación, empleo, etc.). Cuando se habla de políticas públicas debemos entender a todo el proceso al que se conoce como ciclo de vida¹, empero para esta investigación me interesa adentrarme específicamente al proceso de implementación de la política pública, pero eso se verá más adelante.

De ese modo, el objetivo de este enfoque es aportar de elementos valiosos provenientes del derecho internacional a las estrategias de desarrollo humano, así como combatir situaciones de discriminación y grupos marginados. Los componentes de esta estrategia son: los mecanismos de responsabilidad, la igualdad y la no discriminación, la participación y el otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos (Abramovich, 2006: 36).

Con la incorporación de este enfoque se pretende cambiar la lógica con la que se formulan las políticas de desarrollo comenzando por ver al sujeto como apto para demandar sus derechos y no como sujetos con necesidades que deben ser atendidas. Así, el enfoque se encarga de redefinir, implementar, orientar y evaluar las políticas que permitan un óptimo desarrollo humano y el respeto a los derechos, como también vigilar que el Estado respete y haga válidas las leyes y políticas en pro de los derechos humanos.

El enfoque de derechos humanos contempla varios principios, y uno de ellos es el de igualdad y no discriminación, ya que según el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 y el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018, a pesar de que existen mecanismos de exigibilidad de los derechos, continúa existiendo una deficiencia en la protección real de los derechos, entre ellos el derecho a la no discriminación ya que la discriminación hacia las mujeres y otros sectores de la población continua siendo estigmatizada

por parte de las autoridades y atenta contra los derechos.

El derecho a la no discriminación no puede desvincularse del principio de igualdad, ya que en un primer momento, el derecho a no ser discriminado se pensaba incluido en la igualdad formal, pensando en que toda persona debe ser igual en y ante la ley. Sin embargo, y dado que no fue suficiente para establecer un trato igualitario por parte de los poderes públicos, en un segundo momento del debate, se buscó reforzar el derecho a no ser discriminado con la igualdad material, la cual considera las diversidades culturales, sociales y económicas, con el fin de que sean reconocidas jurídicamente y se puedan instaurar tratos diferenciados cuando la situación así lo amerite. Esta idea está sumamente relacionada con la de derechos sociales porque los “derechos sociales fueron construidos con el objeto de ‘compensar’ las desigualdades producidas por el capitalismo liberal que, a través de la lógica del libre mercado, impidió a la mayoría de las personas acceder a determinados bienes y necesidades indispensables para la vida” (Salazar y Gutiérrez, 2010: 45). Entonces, mientras que la igualdad formal establece que se dé un trato igualitario a las personas, la igualdad material fortalece el derecho a ser diferente.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 7º., postula que “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación” (ONU, 1948). De modo que, si la Declaración explicita que toda persona debe estar protegida contra toda discriminación, incluso aquella que la propia Declaración pueda ejercer, significa que el derecho a la no discriminación no es otra cosa que tener derecho a todos los derechos a los que hace referencia la Declaración. Es por eso que se habla del derecho a la no discriminación como un derecho llave, pues de alguna manera el que no esté asegurado este derecho influye y/u obstaculiza el derecho a todos los demás, lo cual pone en una situación altamente vulnerable a la persona discriminada. Para darle el peso y la fuerza necesario a lo anterior, se pensó en tomar medidas necesarias para satisfacer este derecho. Las acciones afirmativas son acciones específicas orientadas a combatir los tratos discriminatorios hacia grupos históricamente vulnerables, en palabras de Greenawalt: “la acción afirmativa es una frase que se refiere a los intentos de traer a los miembros de grupos infrarrepresentados, usualmente grupos que han sufrido discriminación, a un grado más alto de participación en determinados programas benéficos. Algunos esfuerzos de acción afirmativa, incluyen tratos

preferenciales, otros no.” (Greenawalt en Rosenfeld, 2011:53). Por supuesto existe toda una discusión sobre los conceptos: discriminación inversa, discriminación positiva, acciones positivas, etc., sin embargo no es objetivo de este documento exponerlos.²

Dada la complejidad de enmarcar todo lo anterior en una definición de no discriminación, Jesús Rodríguez Zepeda finalmente la define así:

La no discriminación es el derecho de toda persona a ser tratada de manera homogénea, sin exclusión, distinción o restricción arbitraria, de tal modo que se le haga posible el aprovechamiento de sus derechos y libertades fundamentales y el libre acceso a las oportunidades socialmente disponibles, siempre y cuando un tratamiento preferencial temporal hacia ella o hacia su grupo de adscripción no sea necesario para reponer o compensar el daño histórico y la situación de debilidad o vulnerabilidad actuales causados por prácticas discriminatorias previas contra su grupo (Zepeda en De la Torre (coord.), 2006: 45).

El desafío de la implementación y la transversalidad

Ahora bien, el reto de lo anterior para quienes formulan políticas públicas, es el de incorporar estos estándares internacionales en los quehaceres gubernamentales a través de acciones concretas y cotidianas. Es decir, operacionalizar el enfoque de derechos humanos junto con el de igualdad y no discriminación considerando que “se trata de la formulación de nuevas políticas públicas, de la transformación de valores, costumbres y prácticas sociales y de la eliminación o revisión de estructuras sociales y políticas que obstaculizan la esencia de lo social: construcción y realización del sujeto. En otras palabras, de una nueva institucionalidad pública y social” (Ludwig, 2000: 173).

Llevar a la práctica este enfoque y todos sus principios, se suma a muchos de los obstáculos a lo que se enfrenta la política pública en México, ya que la disociación entre instituciones y acciones gubernamentales, la incongruencia entre políticas, programas y organismos del gobierno, ha sido un dilema constante y muy criticado al Estado contemporáneo y se han buscado formas de contrarrestarlo. Es precisamente la discordancia entre las múltiples leyes, reglamentos, procesos, políticas y programas el foco de atención de esta tesis, pero también

de los estudiosos de administración pública. Es entonces que el concepto de transversalidad surge a raíz de este cuestionamiento como propuesta para coadyuvar a la solución de esta desarticulación.

Aguilar (2011: 36) plantea que el postulado clave que hace exigible la transversalidad, es el reconocimiento de ciertos valores públicos universales que la sociedad por sí sola no es capaz de garantizar, y que es necesaria la influencia y participación coherente de todas las instituciones públicas. Son pues, los derechos humanos a los que se hace referencia, en tanto que deben ser garantizados, respetados, protegidos y promovidos de manera horizontal y estable.

La transversalidad responde a una serie de problemas de la vieja gobernanza³, y que pretende actuar en conjunto, no solo dentro de las instituciones públicas pertenecientes al gobierno, sino hacia afuera. Es decir, el binomio Estado-sociedad económica y civil. En palabras de Aguilar:

La transversalidad es un concepto más amplio y abarcador y descansa en el supuesto de que determinados valores públicos no podrán encontrar afirmación universal y determinados problemas sociales no podrán encontrar solución, a menos que sean iniciativas públicas en sentido estricto, es decir, que incluyen tanto a las autoridades públicas como al público ciudadano, tanto a las organizaciones sociales como a los organismos del gobierno y que, por ende, implican compromisos conjuntos de gobierno y sociedad, diversos en modos, instrumentos y alcances. (Aguilar, 2011: 38)

El Estado pasa a ser socio de organizaciones civiles en torno a las acciones gubernamentales y la toma de decisiones y actuar. Las organizaciones civiles, con sus propios recursos financieros y bajo su propia responsabilidad, podrán intervenir en espacios como son universidades, sindicatos, escuelas, barrios, municipios, para propiciar e inculcar valores y encontrar soluciones a los problemas.

Eso por un lado, y por el otro organizaciones civiles y ciudadanas que con acciones extiendan el alcance de sus programas con la ayuda de otras organizaciones, de tal forma que se creen redes de colaboración aun cuando los objetivos y metas no concuerden. Finalmente, acciones de las organizaciones que, con ayuda de sus recursos económicos, sociales, políticos y

culturales, logren crear lazos con instituciones u organizaciones gubernamentales, para que de manera conjunta puedan abordar problemáticas que requieran afirmar un valor público.

Cuando el proceso de transversalización se encuentra con la etapa de implementación dentro del ciclo de vida de la política pública, se topa con un problema ampliamente discutido: la brecha de implementación. Esta brecha hace referencia a la incoherencia que existe entre las decisiones tomadas sobre los instrumentos a utilizar en un programa con el objetivo de ayudar a corregir un problema social, y la traducción de ellas en acciones concretas.

La implementación o ejecución de las decisiones tomadas previamente contempladas en el diseño, en años pasados no había sido tema de interés ni foco de atención para los *policy makers* por varias razones. Primero, se pensaba que las decisiones se transformaban en interacciones comunes y corrientes y que, por lo tanto, no merecían atención, en comparación con otras cuestiones, por ejemplo, la fase del presupuesto que acaparaba todo el estudio y esmero. Finalmente, la complejidad que significa la implementación en sí misma, ha sido un obstáculo para su análisis y medición, dado que no es una faena sencilla de llevar a cabo (Donald S. Van Meter (et. al): 1996: 102).

Este proceso alberga realidades políticas y administrativas que se podrían no haber considerado en el diseño de una política. Por ello, es un proceso complejo que requiere de atención e investigación para analizar los pequeños eslabones que permiten que este proceso se complete satisfactoriamente.

En la fase de implementación, el análisis de la PP se vuelve un análisis organizacional, gerencial y operativo de la administración pública, que consiste en valorar la estructura administrativa del organismo u organismos encargados de la implementación de la política, en determinar si existe una división apropiada del trabajo (sin confusiones, traslapes, redundancias de papeles y responsabilidades de los agentes participantes), si se cuenta con el equipo adecuado, con personal competente y si hay un proceso de operaciones idóneo con estándares de desempeño, producto y resultado. (Aguilar, 2010: 49)

Por ello, cuando se empezó a estudiar la implementación como punto clave para estipular

en alguna medida, la eficacia y eficiencia de los resultados de una política, los investigadores dieron cuenta del problema principal: “del dicho al hecho, hay mucho trecho”. Y es que la traducción de las decisiones previas, en prácticas reales de quienes operan esas decisiones, es difícil tanto de aprehender, como de medir, para los académicos e investigadores.

Es a raíz de lo anterior que ya se ha hablado de la famosa brecha de implementación, que da cuenta del vacío o distancia que hay entre lo planeado anteriormente y los resultados obtenidos durante la ejecución, de modo que no se logran alcanzar los objetivos específicos de la política pública. Esta distancia o brecha “tiene una explicación más frecuente en la estructura (inexistente, incorrecta o solo discursiva) de los programas y, más a fondo, en las operaciones de los programas, que pueden ejecutarse sin respetar los estándares y procedimientos establecidos o, peor aún, la brecha puede explicarse por los agentes mismos encargados de la política cuando carecen de las capacidades, destrezas y motivaciones apropiadas para la tarea” (Aguilar, 2006: 28).

Donald Van Meter y Carl Van Horn (1996:135) hicieron visibles algunos posibles puntos de quiebre dentro de su propia investigación y para resumirlos los enumere de la siguiente manera con algunas precisiones propias:

1) Existe la posibilidad de que en el proceso de comunicar las metas y objetivos planteados a los subordinados (a los actores que se relacionan diario con la población objetivo, a niveles de mando medios y alto), se pierda claridad o se modifique el mensaje. Sin embargo, pienso que el que se logre transmitir el mensaje claramente, tampoco garantiza que los subordinados, u actores, comprenderán exactamente que se espera que hagan. Esto implica un proceso de reflexión y no solo realizar actividades mecánicas.

2) Es necesario detenerse también a razonar si tanto la organización como sus actores son capaces de ejecutar los procedimientos, considerando la carga de trabajo que ya demandan los quehaceres ordinarios de la burocracia. Y en tanto que los actores, al enfrentarse a nuevas exigencias, y no poder con ellas, buscarán maneras distintas de confrontarlo. El problema que encuentro, es que se continuará con las maneras de hacer tradicionales y no se producirá un cambio para alcanzar los objetivos deseados dado que los actores de diferentes niveles

jerárquicos no sabrán cómo reaccionar o lidiar con las nuevas situaciones que se les presenten de manera práctica.

3) Otra situación que puede presentarse es que los actores no estén de acuerdo con los objetivos o metas propuestas, ya sea porque atentan contra los valores de ellos y/o porque ponen en jaque sus relaciones de lealtad con sus jefes u agentes externos.

Estos tres elementos encontrados en este estudio dan pautas para encontrar algunos factores favorecedores de la brecha de implementación. Pero imperioso es aclarar que los estudios de análisis de implementación de políticas públicas encontrados han sido estudios de caso, lo que deja ver que cada investigación responde a lógicas distintas y con características particulares de cada caso.

Comparto la idea de Aguilar: esta distancia o brecha “tiene una explicación más frecuente en la estructura (inexistente, incorrecta o solo discursiva) de los programas y, más a fondo, en las operaciones de los programas, que pueden ejecutarse sin respetar los estándares y procedimientos establecidos o, peor aún, la brecha puede explicarse por los agentes mismos encargados de la política cuando carecen de las capacidades, destrezas y motivaciones apropiadas para la tarea” (Aguilar, 2006: 28).

Del dicho al hecho de la igualdad y no discriminación

Combatir la discriminación, intolerancia y exclusión social constituye uno de los mayores desafíos para el quehacer gubernamental, de ahí el imperativo de generar políticas públicas para crear una auténtica sociedad de derechos y de igualdad de oportunidades.

Por lo anterior, aunque ya se ha hablado de la brecha entre la planeación y objetivos alcanzados de una política pública, hasta ahora es poco lo escrito con relación a la transversalización de los distintos enfoques o perspectivas que, por decreto oficial del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, son necesarios y de carácter obligatorio, incorporar a todo el aparato institucional y gubernamental⁴.

Se ha hablado poco de la dificultad de materializar la garantía de los derechos humanos y de garantizar el principio de igualdad y no discriminación (Parra, 2015: 95), de pasar de la retórica a los hechos y de cuáles podrían ser las causas y soluciones a ello. Y es que podemos encontrar

la incorporación de un lenguaje de derechos humanos en la mayoría de los programas elaborados por el gobierno mexicano actual y detrás un discurso donde se ven reflejados valores y tradiciones, puesto que es un “conjunto específico de ideas, conceptos y categorizaciones que son producidos, reproducidos y transformados en un conjunto de prácticas y por medio de los cuales le da significado a la realidad física y social” (Hajer en Cejudo, 2010: 99). Es la construcción teórica y conceptual de un problema social, que se utiliza para dar significado y sustento a las políticas públicas, pero más importante aún, para transformar las prácticas sociales.

Siguiendo con esta idea, Cejudo plantea que, para darle sentido a las políticas públicas, es necesario vincular las políticas con el entorno social. ¿Qué quiere decir esto? Pensando en el enfoque de igualdad y no discriminación, es forzoso entender al fenómeno de la discriminación como una situación compleja que alberga un entramado de cuestiones sociales y culturales, lo cual es difícil de erradicar por que la práctica de la discriminación es histórica y se encuentra sumamente interiorizada en cada una de las acciones diarias. Sin embargo, considero que a veces se deja de lado que las creencias, tradiciones y valores se deben ver reflejadas en las políticas públicas, desde su concepción del problema hasta su solución, es por esta razón que el discurso del enfoque de igualdad y no discriminación debe estar respaldado por una serie de argumentos que reflejen la situación real y actual de la sociedad, así como sus preocupaciones.

El principal instrumento jurídico que respalda, fortalece y que sirve como guía para incorporar el enfoque es el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018 (PRONAIND)⁵, por lo cual es importante retomar lo que argumenta en relación al problema de la discriminación.

Subyace un entramado discriminatorio tanto en el ámbito de lo social y privado, como en el de la vida pública, institucional y cotidiana; una cultura institucionalizada de desvalorización de las identidades que requiere ser modificada en el marco normativo-administrativo para armonizarlo con la Constitución, al igual que en la conducta y prácticas cotidianas de las personas del servicio público, que son quienes diseñan, implementan o evalúan las políticas y programas públicos, o quienes operan los servicios, es decir, quienes diseñan y dan vida a las instituciones, sea en la atención directa a la ciudadanía, sea en la distribución y ejercicio del presupuesto (PRONAIND: 29).

El PRONAIND sostiene y reafirma que la discriminación es un fenómeno sumamente complicado de aniquilar, de manera que pretende realizar una serie de acciones que no solo impacten a nivel institucional, si no cultural, dentro del ámbito privado y público.

Este punto me parece importante puesto que pretende interpelar con la realidad, aunque atiende tan solo la mitad del camino a recorrer porque si bien es importante dimensionar la gravedad de un problema, es todavía más importante concretar las acciones necesarias para traspasar los mecanismos institucionales ideados para atacar las causas del fenómeno de la discriminación. Es aquí donde el diseño de las políticas o programas cobra sentido en tanto que debe explicar cuáles serán los instrumentos específicos elegidos para ayudar a corregir las actitudes y/o acciones discriminatorias dentro de la Administración.

Un segundo elemento importante para dar sentido a las políticas con respecto al discurso es dotarlas de significado, “explicarlas y justificarlas en función de los propósitos, las necesidades y las prioridades colectivas” (Cejudo, 2010; 99). De nuevo, el PRONAIND, por ser el programa nacional para transversalizar el enfoque en toda la Administración Pública Federal (APF), es el encargado de diseñar los objetivos particulares, líneas de acción y estrategias.

Los seis objetivos que propone el programa van de la mano con el diagnóstico realizado previamente, así como de la información estadística obtenida de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2005 y 2010. De tal manera, en general, que los objetivos son: fortalecer y aumentar los conocimientos en materia de discriminación y capacitación para todo el quehacer institucional, garantizar las medidas necesarias para eliminar brechas de desigualdad y armonizar la cuestión legislativa con estándares del enfoque de igualdad y no discriminación (PRONAIND, 2014: 53).

La definición del problema debe concordar con el debate social, los valores y tradiciones, pero es dentro de este proceso “cuando las burocracias reciben las demandas de los ciudadanos, [y] estas demandas, son transformadas por un lenguaje que es creado y controlado por expertos o burócratas” (Schneider en Cejudo, 2010: 102). Por lo tanto, como es una cadena de traspaso de ideas, es imperativo no perder de vista las ideas principales del discurso. Y es que la calidad y claridad de los argumentos utilizados serán el principal mecanismo de comunicación entre el diseño y la implementación. Es decir, se construye un puente que debería alinear las ideas previas con las acciones que se ejecutarán, de manera que no se pierdan elementos importantes

en la transferencia, pero como ya mencioné antes, el traspasar las ideas no es garantía de que se ejecutarán fielmente.

Cejudo plantea que, dentro de la implementación, el discurso “choca con los valores, y las creencias individuales y colectivas de los actores encargados de implementar las políticas” (2010: 112). Este es un punto de quiebre importante para la implementación del enfoque de igualdad y no discriminación en una política pública, porque los valores, tradiciones y creencias deben estar reflejados en la definición del problema y en la solución elegida, pero son estos mismos valores y tradiciones, los que propician el choque entre el discurso ideado por los sujetos encargados del diseño, y entre los sujetos encargados de ejecutar las acciones planeadas.

Quiero decir, son los mismos sujetos que plantean un cambio cultural para eliminar la discriminación, los que podrían discriminar dentro de las prácticas institucionales. Esto a pesar de la claridad y calidad del discurso. Tal vez la diferencia de posiciones dentro de la cadena de implementación, y la lejanía del campo de construcción o discusión del problema, puede ser un factor clave para entender esta discordancia, puesto que, “cada actor habrá de interpretar los significados del discurso de política pública y traducirlo a sus propios términos” (Cejudo, 2010: 112).

Conclusiones

Los mecanismos para contrarrestar la discriminación dentro y fuera de la Administración Pública Federal, han sido la creación de campañas de difusión, denuncia, y concientización, pero también es necesario dejar claro por qué es necesario combatir la discriminación, de modo que viola uno de los derechos humanos más importantes (Gutiérrez y Salazar, 2011).

En ese sentido, la subjetividad de los actores involucrados es un elemento que está presente en todo el proceso y al momento de la ejecución de las decisiones es necesario e importante concentrar esfuerzos en idear herramientas que permitan, hasta cierto punto, garantizar que las decisiones previas tomaran el rumbo deseado apelando a las buenas prácticas de las y los funcionarios encargados.

Para que los objetivos particulares y específicos de un programa se logren cumplir cabalmente, es necesario fundamentar claramente cuál es el problema o fenómeno social a tratar y la importancia de que ello se solucione. Pero se debe recordar que “los hechos y los valores

están tan entrelazados en la elaboración de políticas, que los argumentos fácticos no apoyados por la persuasión rara vez desempeñan un papel significativo en el debate público” (Majone, 1997: 43).

La concientización a la sociedad sobre la magnitud que la discriminación implica y la importancia de defender el derecho a la igualdad y no discriminación, considero que podría funcionar como elemento clave para avanzar en la promoción y garantía de este derecho llave.

En los estudios y análisis de los procesos de elaboración de las políticas públicas, y específicamente en el de implementación, a veces se suele minimizar el papel que juegan los actores dentro de todo este entramado de decisiones y acciones, o bien no se profundiza en ello tanto como la sociología lo ha hecho, pero que podría brindar elementos que ayuden a explicar el problema de la brecha de implementación, y mejor aún, podrían brindar respuestas y alternativas para los próximos procesos de implementación.

En muchos casos se requiere que los servidores públicos cambien la forma en que tradicionalmente han diseñado, implementado y evaluado las políticas sociales. Para ello se debe poner especial énfasis en la capacitación, como herramienta esencial para que tomen conciencia de cómo su trabajo puede contribuir al logro de sociedades más inclusivas con pleno respeto a la dignidad y derechos de todos los habitantes. (Sepúlveda, 2014:63)

Incluir enfoques como el de derechos humanos, perspectiva de género e igualdad y no discriminación, son de incorporación reciente en las políticas públicas mexicanas, por ello los mecanismos y herramientas que ha sido creados para ello son dignos de revisarse y analizarse, porque son propensos a cambiar y al mismo tiempo a propiciar cambios importantes.

Y aunque el PRONAIND 2014-2018 ha planteado, desde mi punto de vista, una buena estructura de objetivos y líneas de acción, la cuestión de la interpretación individual es preocupante y también la de la interiorización cultural de la discriminación. Los servidores públicos y todas aquellas personas inmersas en el quehacer gubernamental, operadores de programas, etc.” recurrían a sus propias construcciones discursivas para convertir la decisión en las implicaciones prácticas, pero implica que las decisiones técnicas se convertirán en

significados específicos, que no necesariamente corresponderán con las intenciones de los actores” (Cejudo, 2010: 113).

El problema en sí, no es el discurso elaborado por las autoridades, porque cumple, y especifica con los objetivos, cuáles serán los lineamientos para que todas las instituciones públicas logren implementar el enfoque de igualdad y no discriminación exitosamente. El problema es que, dentro de todo el ciclo de vida de una política pública y especialmente en la implementación, se olvida que las intenciones sociales sufren transformaciones, dado los valores, creencias y tradiciones culturales sumamente arraigadas en cada uno de los actores involucrados en la ejecución de dichas intenciones.

En suma, si aceptamos que el discurso también guía (junto con muchos otros factores) las estrategias de los actores encargados de implementar una política, queda claro que, en esta etapa del proceso de las políticas, los discurso a los que se adhiera cada actor tendrán un efecto concreto, más allá de del discurso que dé origen a una decisión y aquel que sirva para legitimarlo (Cejudo, 2010: 114).

El discurso entonces, puede no ser un elemento o factor que contribuye directamente a la existencia de la brecha de transversalización del enfoque de igualdad y no discriminación, pero si considero que la asimetría de información, por parte de quienes diseñan y de quienes ejecutan, es uno de los factores que influyen.

Con la inclusión de estos enfoques de forma transversal para todas las políticas públicas del gobierno, se pretende que la gama de actores implicados directamente con todo el proceso de elaboración de las políticas públicas (diseño, implementación y evaluación, para sintetizar), tengan la capacidad de pensar, en todo momento, con todos estos enfoques a la vez. Es decir, que se piense en garantizar, proteger y promover los derechos humanos, pero pensando también en materia de género y de grupos vulnerables.

Bibliografía

Abramovich, Víctor. 2006, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y

- políticas de desarrollo” Revista CEPAL, No. 88: 35-50.
- Aguilar, Luis F. (Comp.) 2011. Política Pública. México: Siglo XXI.
- Aguilar, Luis F. 2006. “Marcos para el análisis de las Políticas Públicas” págs.11-33 en Política Pública, México: Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.
- Aguilar, Luis F. 2010. “Introducción”, págs. 17-60 en Política Pública, México: Biblioteca Básica de Administración Pública del DF, Siglo XXI Editores.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. 2012. Fundamentos para la determinación de políticas públicas en derechos humanos, México: CDHDF.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. 1948. Disponible en línea: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Donald S. Van Meter (et. al). 1996. La implementación de las políticas. México: Porrúa.
- Guendel, Ludwing. 2000, “La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos. La búsqueda de una nueva utopía”, págs. 169-218 en Sergio Reuben (comp.), Política social: vínculo entre Estado y sociedad. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Gutiérrez, Rodrigo., Salazar, Pedro. 2011. Igualdad, no discriminación y derechos sociales. Una vinculación virtuosa. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- Majone, Giandomenico 1997. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México: Fondo de Cultura Económica.
- Merino, Mauricio. Cejudo, Guillermo. (comps.). 2010. Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. México: Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018. Disponible en línea: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1782/5/images/5_PND_H.pdf
- Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018. Disponible en línea: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Pronaind%202014-2018_WEB_ACCSS.pdf
- Rodríguez Zepeda, Jesús. 2006. “Una idea teórica de la no discriminación” págs.19-28 en Carlos De la Torre (coord.), Derecho a la no discriminación, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Comisión de

Derechos Humanos del Distrito Federal,

Rosenfeld, Michel. 2011. “Conceptos clave y delimitación del ámbito de análisis de las acciones afirmativas” págs. 11-64 en Mario Santiago Juárez (coord.). *Acciones afirmativas*.

México: Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (CONAPRED).

Salazar, Pedro y Gutiérrez, Rodrigo. 2010. *El derecho a la libertad de expresión frente al derecho a la no discriminación*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Sepúlveda, Magdalena. 2014. *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas, CEPAL, Serie Políticas Sociales No.189.

Vargas Parra, Jakeline. 2015. “Observancia del principio de igualdad y no discriminación en el programa Más Familias en Acción en Colombia”. *Reflexión Política* Vol. 17 (núm. 33): 94-107

Notas _____

¹ Existen muchos modelos de ciclo de vida y uno de los clásicos es el de Wayne Parsons que plantea que existen siete etapas: surgimiento del problema, definición del problema, identificación de soluciones o respuestas alternativas, evaluación de opciones, selección de una opción de política, implementación y evaluación.

² Véase Santiago Juárez, Mario (coord.) (2011). *Acciones afirmativas*. México: Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (CONAPRED).

³ La vieja gobernanza considera que los asuntos públicos solo deben ser tratados por el Estado y sus leyes y políticas, sin que sea necesario el compromiso de la sociedad. Véase Ramos, José María. Sosa, J. y Acosta, F.(coord.), *La evaluación de políticas públicas*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, Colegio de la Frontera Norte.

⁴ Para el periodo actual (2013-2018) el PND se plantea, entre otras metas, un México incluyente, dado que el diagnóstico arrojó que en México persisten altos niveles de exclusión y desigualdad en México, que obstaculizan el pleno desarrollo social y económico del país.