

# Cambios institucionales de la política pública de igualdad y no discriminación en México

## Institutional changes of the policy of equality and non-discrimination in Mexico

### Rosalio Wences Acevedo\*

Maestro en Políticas Públicas  
por la Universidad Autónoma Metropolitana,  
Ciudad de México, México.  
rosaliowences@gmail.com

Recibido: 18 de marzo de 2019

Dictaminado: 2 de mayo de 2019

---

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y especialista en Género, violencia y políticas públicas por la Universidad Autónoma del Estado de México. Diplomado sobre el derecho a la no discriminación impartido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva del autor, por lo que no refleja necesariamente la postura de las instituciones en las que colabora.

## Resumen

El presente artículo recoge un análisis sobre los cambios institucionales que han ocurrido en el contexto mexicano, partiendo de los postulados neoinstitucionales económico, sociológico, histórico y cognitivo a razón de la política de igualdad y no discriminación. En este sentido, se aborda la institucionalidad existente en el país para resolver el citado problema público a través de organismos, planes y programas gubernamentales, así como de la normatividad aplicable.

Como principales conclusiones se desglosa un estatus de institucionalización inconclusa, pues se observa un avance considerable en la normatividad formal de la cuestión, pero requiere ciertos cambios institucionales desde el rubro no formal de la política. De tal manera se desprenden algunas pautas a seguir para lograr los objetivos planteados. Se precisan ajustes institucionales y cambios particulares partiendo de las nociones teóricas de los neoinstitucionalismos abordados.

*Palabras clave:* discriminación, políticas públicas, neoinstitucionalismo, cambios institucionales, igualdad.

## Abstract

This article contains an analysis of the institutional changes that have occurred in the Mexican context based on the neoinstitutional economic, sociological, historical and cognitive postulates based on the policy of equality and non-discrimination. In this sense, the existing institutional framework in the country is addressed to solve the aforementioned public problem through government agencies, plans and programs, as well as the applicable regulations.

The main conclusions are broken down by an unfinished institutionalization status, since there is considerable progress in the formal regulation of the issue, but it requires certain institutional changes from the non-formal aspect of the policy. In this way, some guidelines to follow to achieve the stated objectives are revealed. Institutional adjustments and particular changes are required starting from the theoretical notions of the neo-institutionalism addressed.

*Keywords:* discrimination, public policy, neoinstitutionalism, institutional changes, equality.

## Sumario

I. Introducción; II. Los derechos humanos en las políticas públicas; III. Conceptualización de la igualdad y no discriminación; IV. La importancia del marco institucional en el proceso de políticas públicas; V. Postulados neoinstitucionales en la política pública de igualdad y no discriminación mexicana; VI. Conclusiones; VII. Bibliografía.

## I. Introducción

El derecho a la igualdad y no discriminación, tal como se desprende de diversos tratados y convenciones internacionales,<sup>1</sup> supone responsabilidades adquiridas por los Estados que los suscriben desde su reconocimiento en la legislación nacional y local, y también sobre las políticas públicas con enfoque de derechos humanos.<sup>2</sup> Ante este compromiso, el Estado mexicano ha enfrentado diversas barreras institucionales sobre el citado derecho en el andamiaje normativo, gubernamental y programático desde que se decidió hacer frente a la discriminación.

El objetivo del presente artículo es vislumbrar los cambios desde los marcos interpretativos de los neoinstitucionalismos económicos, históricos, sociológicos y cognitivos que han acontecido para estructurar la política pública de igualdad y no discriminación en el Estado mexicano.

El enfoque neoinstitucionalista –defendido principalmente por James March, experto en teoría de la organización, y Johan Olsen, profesor emérito en ciencia política–<sup>3</sup> se considera pertinente para el texto presentado toda vez que contempla la acción colectiva en el centro del análisis, a diferencia del enfoque tradicional de las instituciones que acentúa las visio-

<sup>1</sup> En el sistema internacional de los derechos humanos lo aluden los siguientes instrumentos: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En lo relativo a los tratados del sistema interamericano de derechos humanos destacan: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José); el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia en contra de la Mujer (Convención de Belém do Pará); la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; y el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativos a la Abolición de la Pena de Muerte.

<sup>2</sup> “La discusión jurídica y los esfuerzos por traducir las normas [internacionales de derechos humanos] en acciones de política institucional y de control social es lo que se ha denominado como el enfoque de los derechos’. Cuando una política pública evidencia ‘la articulación racional de acciones y omisiones del Estado, basadas en las obligaciones contraídas voluntariamente por [...] [este] a través de distintos instrumentos de derechos humanos y en la definición participativa de los principales problemas y necesidades’ de la sociedad [...] estamos en presencia del enfoque de derechos.” Véase Claudia Giménez Mercado y Xavier Valente Adame, “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”, *Cuadernos del CENDES*, núm. 74 (mayo-agosto 2010), 58.

<sup>3</sup> James G. March y Johan P. Olsen, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *The American Political Science Review*, núm. 3 (septiembre 1984).

nes individualistas donde los sujetos únicamente toman decisiones en razón de maximizar su ganancia o minimizar su pérdida, sin contemplar la influencia mutua entre las personas y las instituciones. Por lo tanto, aunque no renuncia a las posturas tradicionales, el enfoque neoinstitucionalista las nutre al incorporar aspectos coyunturales que moldean considerablemente el comportamiento de las personas en la vida social<sup>4</sup> y las organizaciones.

Ahora bien, retomar la perspectiva económica, histórica, sociológica y cognitiva del neoinstitucionalismo resulta de un anclaje teórico-conceptual sobre los aportes que cada una de ellas ofrecen para el análisis de una política pública. Así, por ejemplo:

- En la visión económica se retoman tanto a las instituciones como a los incentivos –positivos y negativos– para que las personas actúen de cierta manera.
- La perspectiva histórica ofrece la posibilidad de incorporar los senderos construidos a lo largo del tiempo y dan razón a la forma en que está estructurada una sociedad, por lo que, desde esta óptica, las instituciones dependen de la historia y de las rupturas críticas que han cambiado el *statu quo*.
- El neoinstitucionalismo *sociológico* acentúa la relevancia de las rutinas, pues los sujetos –principalmente analizados desde las burocracias–<sup>5</sup> responden a una acción de manera automática una vez que mecanizan el comportamiento cotidiano.
- Finalmente, al incorporar el aspecto cognitivo del neoinstitucionalismo surge de la necesidad de observar el proceso de aprendizaje para que los diversos factores sean introducidos en la política que pretende cambiar los estigmas validados como positivos en los sistemas de creencias de la sociedad.

De esta manera se contemplan las cuatro visiones y se conjunta un análisis desde sus diversos postulados, considerando que en el caso específico a retomar intervienen factores que, si se desarrollan de manera aislada, pierden aspectos elementales sobre los cambios institucionales en la política de no discriminación.

Las particularidades del caso hacen que esté vigente el contenido del presente documento, el cual se deriva de una investigación sobre las dificultades en el diseño y la implementación del Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (Pronaind)<sup>6</sup> 2014-2018, elaborada con una metodología cualitativa a través del estudio de caso de la política de igualdad

<sup>4</sup> B. Guy Peters, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política* (Barcelona: Gedisa, 2003), 47.

<sup>5</sup> Rodolfo Vergara, *Organización e instituciones* (México: Siglo XXI, 2010).

<sup>6</sup> Rosalio Wences Acevedo, “Análisis de la Institucionalización del enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género en el Pronaind 2014-2018” (Tesis de maestría, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, 2019).

y no discriminación en el ámbito federal. Esta investigación se nutrió de siete entrevistas semiestructuradas dirigidas al personal del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), específicamente de la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas, de las direcciones de Análisis Legislativo y de Estudios y Políticas Públicas, de los departamentos de Análisis y Diseño de Políticas y Medidas, así como el de Control y Seguimiento de Políticas y Medidas, considerando que son las áreas con injerencia en las políticas públicas para el derecho a la no discriminación, según la descripción de funciones establecidas en el Manual de Organización Específico (MOE) de dicho Consejo. Se entrevistó a especialistas en el tema y se realizó una revisión documental basada en textos normativos como la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, el Pronaind, la Ley de Planeación, el MOE, los informes finales de labores del Consejo y las solicitudes de información a través de la plataforma del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales dirigido a las dependencias implementadoras del Pronaind.

El artículo se estructura en tres apartados: el primero refiere la incorporación de los derechos humanos en las políticas públicas; el segundo analiza la conceptualización de la igualdad y no discriminación como un derecho específico, y el tercero revisa las posturas neoinstitucionales propuestas y concluye con un análisis particular por cada visión.

## II. Los derechos humanos en las políticas públicas

Los derechos humanos son definidos como aquellos que toda persona adquiere por el simple hecho de serlo y han emergido gracias a diversos movimientos sociales ocurridos en los siglos XX y XXI.<sup>7</sup> En 1993, en la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos, mediante la Declaración de Viena, se reafirmó que éstos nacen con la persona y se dispuso dar a los Estados ciertas responsabilidades para llegar a su cumplimiento, más allá del reconocimiento de la naturaleza humana, a través de las obligaciones de proteger y garantizar un determinado catálogo de derechos en el orden jurídico.<sup>8</sup>

Los derechos incorporados en los tratados internacionales conllevan un dinamismo que los convierte en una herramienta potencialmente útil para promover la justicia social y la dignidad. El proceso histórico para la consecución de éstos ha permitido la inclusión de di-

<sup>7</sup> Ludwig Guendel González, "Políticas públicas y derechos humanos", *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica*, núm. 97 (2002): 105-125; y León Olivé, "Discriminación y pluralismo", en Carlos De la Torre, coord., *Derecho a la no discriminación* (México, UNAM, 2006): 81-102.

<sup>8</sup> Carla Huerta, "La estructura jurídica del derecho a la no discriminación", en Carlos De la Torre, coord., *Derecho a la no discriminación*, 185 y 186.

versas poblaciones históricamente discriminadas, lo que ha aumentado la variada gama de necesidades humanas vertidas en los derechos humanos,<sup>9</sup> que surge a modo de guía para la generación de políticas públicas y aporta tanto a la materialización de los derechos como al fortalecimiento del funcionamiento de las instituciones del Estado.<sup>10</sup>

Para la garantía de los derechos suscritos es necesario que el Estado estructure mecanismos de protección, justicia e inclusión. Hay dos dimensiones que forman parte de las acciones del Estado respecto a esto: en la base de toda política pública (políticas públicas con perspectiva de derechos humanos) y las de promoción y protección de los derechos,<sup>11</sup> distinguiendo entre las responsabilidades estatales su respeto, protección, promoción, satisfacción y garantía.<sup>12</sup>

Estas consideraciones colocan al Estado no sólo ante la necesidad de cumplir las obligaciones negativas –las acciones a las que no debe incurrir–, sino también las positivas –las que debe hacer para lograr la materialización de los derechos a través de programas que pueden guiar u orientar las políticas públicas.<sup>13</sup>

Se entiende por *política pública* a los cursos de acción intencionales realizados por el aparato gubernamental en razón de dar solución a un problema público acotado,<sup>14</sup> que es de interés y beneficios públicos. Así, los derechos humanos son, por antonomasia, un sustantivo concentrado de estos problemas.<sup>15</sup>

Las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos buscarán: la materialización de los derechos y la atención particular a grupos históricamente discriminados y en situación de vulnerabilidad; dar cumplimiento a las obligaciones en materia de derechos humanos de respetar, promover, garantizar y proteger, así como transformar las estructuras

<sup>9</sup> Alda Facio, “Los derechos humanos desde una perspectiva de género y las políticas públicas”, *Otras Miradas*, núm. 1 (junio 2003): 17.

<sup>10</sup> Giménez y Valente, “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas”, 59.

<sup>11</sup> Carlos Aguilar Astorga y María del Pilar Berrios Navarro, coords., *Derechos y políticas públicas. Desafíos políticos e institucionales en México* (México: Universidad Autónoma Metropolitana/Juan Pablo Editores, 2016), 9.

<sup>12</sup> Daniel Vázquez y Domitille Delaplace, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: Un campo en construcción”, *Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 14 (junio 2011): 42 y 43.

<sup>13</sup> Víctor Abramovich, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo de América Latina”, *Revista de la Cepal*, núm. 88 (abril 2006): 36.

<sup>14</sup> Luis Aguilar Villanueva, *Gobernanza y política pública de igualdad* (México, Conapred, 2015), 16.

<sup>15</sup> Aguilar Astorga y Berrios Navarro, *Derechos y políticas públicas*, 16.

sociales, políticas, económicas y culturales.<sup>16</sup> De esta manera se incorpora el derecho a la igualdad y no discriminación como una llave de acceso a otros derechos.

### III. Conceptualización de la igualdad y no discriminación

La igualdad y no discriminación son principios básicos de las normas internacionales de derechos humanos. Toda persona, sin distinción, tiene derecho a disfrutar de todos los derechos, incluido el de igualdad de trato ante la ley y a ser protegido contra la discriminación.

Existen diversas definiciones que nutren a la palabra discriminación. En una primera acepción *discriminar* significa separar, distinguir, diferenciar una cosa de otra.<sup>17</sup> Para efectos del presente artículo, el vocablo *discriminación* atañe el enfoque de bloqueo a los derechos en tanto que se da un trato de inferioridad, diferenciación a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, identitarios, entre otros,<sup>18</sup> al adoptar actitudes o realizar acciones prejuiciosas, parciales, injustas o formular una distinción que sea contraria a algo o a alguien, que resulte no admisible<sup>19</sup> con motivo de del acto de discriminar.<sup>20</sup>

Los antecedentes de esta lucha desde la discusión jurídica se remontan principalmente a la segregación racial que vivía la población afroamericana en Estados Unidos. Los primeros esfuerzos con respecto a la no discriminación como un derecho surgen de esta pugna.<sup>21</sup> Tal lucha también se hizo cada vez más evidente con movimientos sociales como el feminista y el de la emancipación de las comunidades indígenas, entre otros, que se unieron para denunciar y visibilizar la discriminación que habían padecido.

Este fenómeno social se presenta por la existencia de prejuicios, estereotipos negativos, estigmas y categorizaciones sociales para representar a un grupo social,<sup>22</sup> al colocar ba-

<sup>16</sup> Secretaría de Gobernación et al., *Programando con perspectiva de derechos humanos en México* (México: Segob, 2014), 15.

<sup>17</sup> María M. Gómez, "Crímenes de odio en Estados Unidos. La distinción analítica entre excluir y discriminar", *Debate Feminista*, núm. 29 (abril 2004): 162.

<sup>18</sup> Jesús Rodríguez Zepeda, "Una idea teórica de la no discriminación", en Carlos De la Torre, coord., *Derecho a la no discriminación*, 37.

<sup>19</sup> Eduardo Rabossi, "Derechos humanos: el principio de igualdad y la discriminación", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 7 (septiembre-diciembre, 1990): 179.

<sup>20</sup> Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación del 11 de junio de 2003 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 21 de junio de 2018) artículo 1º, numeral III.

<sup>21</sup> Rodrigo Gutiérrez, "La categoría de discriminación y su relación con el paradigma de los derechos humanos: Un apunte crítico", en Marisol Anglés Hernández et al., *Sin derechos. Exclusión y discriminación en el México actual* (México: UNAM, 2014), 8.

<sup>22</sup> Guitté Hartog, *Discriminación y violencia: formas, procesos y alternativas* (México: Trillas, 2015), 23.

rreras simbólicas y normativas a las personas que no se identifican con los modelos que la sociedad impone. Dichas representaciones se inclinan en grados y formas de repulsión-atracción hacia ciertas poblaciones, que van desde el odio –como el punto negativo más fuerte– hasta la identificación –como el nivel más alto de atracción.<sup>23</sup>

La discriminación significa bloqueos para el acceso a las oportunidades y al desarrollo, por lo que es misión de toda sociedad democrática velar por erradicar la desigualdad que emana de dicha práctica.<sup>24</sup>

En términos concretos, el derecho a la no discriminación es nodal toda vez que se vincula con el cumplimiento de otros derechos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y que son retomados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como los derechos a la igualdad ante la ley, a una vida libre de violencia, al trabajo, a la seguridad social y jurídica, a la salud, a la privacidad, a la educación, a la identidad, a formar una familia, los derechos de las víctimas, entre otros.<sup>25</sup>

La discriminación no puede separarse de la noción de igualdad, pues ante el problema latente se vislumbran efectos en la desigualdad de determinados sectores poblacionales debido a su pertenencia a cierto grupo, así como en la concepción de no discriminación como igualdad de trato planteada por diversos autores.<sup>26</sup>

La igualdad y no discriminación, ya sea como principio o derecho en particular, requiere de ciertas acciones gubernamentales más allá de su reconocimiento. Esto obliga a repensar el marco institucional en el que se han de desarrollar, pues lograr su garantía supone un reto vinculado con el proceso de hacer políticas públicas desde las instituciones.

<sup>23</sup> Hartog, *Discriminación y violencia: formas, procesos y alternativas*, 31.

<sup>24</sup> Gilberto Rincón Gallardo, “Rasgos y retos de la lucha contra la discriminación en México”, *El Cotidiano*, núm. 134 (noviembre-diciembre 2005): 7.

<sup>25</sup> María de Montserrat Pérez, *Derechos a la diversidad sexual* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM/Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2015), 25-44.

<sup>26</sup> Ricardo Raphael de la Madrid, *Reporte sobre la discriminación en México 2012* (México: Conapred/Centro de Investigación y Docencia Económica, 2012), 15-30; Aguilar Villanueva, *Gobernanza y política pública de igualdad*, 17; y Mauricio Merino, *Obstáculos para una política pública de igualdad de trato* (México: Conapred, 2015), 12-16.

#### IV. La importancia del marco institucional en el proceso de políticas públicas

Una institución fija las reglas que enmarcan las acciones de los individuos y las organizaciones a través de restricciones formales e informales en las que se circunscribe también la capacidad de hacer cumplir las normas y pautas de conducta que estructuran, organizan y formalizan las interacciones humanas repetidas.<sup>27</sup> Algunos autores<sup>28</sup> incorporan aspectos como las creencias, paradigmas, culturas, tecnologías y saberes,<sup>29</sup> que constituyen un marco que acota el actuar de las personas.

La importancia de las instituciones en el proceso de políticas públicas se vincula con la estabilidad que éstas permiten<sup>30</sup> para mejorar la credibilidad gubernamental. Sin las instituciones sería impensable predecir los comportamientos que faciliten el desarrollo de las líneas de acción determinadas en los planes y programas. Un buen diseño institucional debe permitir y favorecer este proceso, porque si existen inconsistencias en éste, es muy probable que la política se enfrente a problemas de implementación.

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

Los actores que participan en el proceso de política pública desempeñan sus roles dentro de un contexto institucional, en el cual hay un conjunto de reglas que establece los pasos y formalidades que deben seguirse para el establecimiento de una política pública, que confieren atribuciones y responsabilidades a quienes están llamados a decidir sobre las políticas públicas y que prescribe las formas concretas que deben adoptarlas.<sup>31</sup>

Las políticas públicas se realizan en un marco institucional en el que se inscribe el problema público, la sociedad y el gobierno, de éste dependerán las prioridades que se atiendan, así como los enfoques y las soluciones que se le den a determinado problema. Esto significa reconocer que las instituciones como elemento estructural pueden moldear el comportamiento de las personas<sup>32</sup> involucradas en el proceso de elaborar políticas públicas.

<sup>27</sup> Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (México: Fondo de Cultura Económica, 2012).

<sup>28</sup> March y Olsen, "The New Institutionalism", 734-739.

<sup>29</sup> André-Nôel Roth, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación* (Bogotá: Ediciones Aurora, 2015), 95.

<sup>30</sup> Vergara, *Organización e instituciones*, 44.

<sup>31</sup> Mauricio Olavarría, *Conceptos básicos en el análisis de las políticas públicas* (Chile: Universidad de Chile, 2007), 18.

<sup>32</sup> Roth, *Políticas públicas*, 55.

Otro punto de vista con el que las instituciones cobran relevancia en el análisis de política pública es el que contextualiza el marco donde los organismos públicos desarrollarán la acción gubernamental.<sup>33</sup> Las acciones que son implementadas por estas agencias públicas deben realizarse de acuerdo con un conjunto de normas que las rigen y que conforman el contexto institucional. Estas delimitaciones dimensionan las posibilidades a las que se ciñen para su funcionamiento administrativo, legal, cultural y organizacional en la creación de un valor público, al satisfacer las aspiraciones sentidas y efectuar acciones con apego a principios, valores y procedimientos institucionalizados que son apreciados por la ciudadanía.<sup>34</sup>

Es necesario el abordaje de las corrientes y perspectivas del neoinstitucionalismo sobre los cambios institucionales que se requieren para la instrumentación de políticas públicas. Las aproximaciones a las que me referiré se vinculan con las premisas del neoinstitucionalismo económico, sociológico, histórico y cognitivo, las cuales se enlazan con los objetivos del presente artículo.

## **v. Postulados neoinstitucionales en la política pública de igualdad y no discriminación mexicana**

La visión económica de las instituciones se vincula con el proceso de confrontación de intereses donde se generan incentivos y sanciones para que los actores involucrados en la política, principalmente la burocracia de nivel operativo,<sup>35</sup> ejecuten lo dispuesto desde el diseño; si no existen estos incentivos vinculados con la racionalidad individual no habrá forma de que funcione.

Esto también se sustenta en la capacidad que tienen los individuos para llegar a acuerdos y construir reglas para contener, encuadrar, redirigir o alinear dicha racionalidad individual a la colectividad generando consensos de manera intermitente,<sup>36</sup> ello en tanto sepan qué cambios en las reglas les favorecen.<sup>37</sup> Así, para el neoinstitucionalismo económico las instituciones son producto de los seres humanos y constriñen su conducta.<sup>38</sup>

---

<sup>33</sup> Olavarria, *Conceptos básicos*, 42.

<sup>34</sup> Olavarria, *Conceptos básicos*, 49.

<sup>35</sup> Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (New York: Russell Sage Foundation, 1980).

<sup>36</sup> Gisela Zaremborg, *El género en las políticas públicas. Redes, reglas y recursos* (México: Flacso, 2013), 22.

<sup>37</sup> Vergara, *Organización e instituciones*, 38.

<sup>38</sup> Roth, *Políticas públicas*, 95-98.

Desde este enfoque es preciso mencionar los incentivos que han tenido que instrumentarse para el cumplimiento del derecho a la igualdad y no discriminación en México. Partimos de los inicios de la institucionalidad sobre este derecho en el país en 2001, cuando se reforma la Carta Magna para elevar a rango constitucional el derecho a la no discriminación e instrumentar un andamiaje gubernamental para su garantía, derivado de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, así como de los procesos de la transición democrática y la alternancia política. Desde este punto se han fraguado diversas legislaciones al respecto, como la creación misma de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, el Conapred y su posterior reforma en 2014, así como la reforma constitucional de 2011 sobre derechos humanos.

Sin embargo, es preciso mencionar que en un principio los incentivos no estaban claros. Esto se puede observar en los programas institucionales<sup>39</sup> creados desde 2004 (año de inicio de funciones del Conapred). El Consejo se enfrentó a un escenario complejo al no contar con antecedentes respecto al abordaje del problema público de la discriminación y desafió al funcionariado público no convencido de la política.

En su momento, el expresidente del Consejo, Ricardo Bucio Mújica, indicó que no se dotó de suficientes facultades al Conapred<sup>40</sup> como organismo descentralizado de la Secretaría de Gobernación (Segob) por lo que no podía ejercer incentivos sobre quienes acometieran contra las diversas poblaciones históricamente discriminadas, sino sólo a través de un proceso de conciliación en las quejas por supuestos actos discriminatorios, y aunque en la reforma a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación de 2014 se le concedieron nuevas funciones –y con ello ciertas posibilidades de sanciones administrativas a quienes incurrieran en dichos actos– no se logró introyectar en la racionalidad de los actores públicos la urgencia de atacar el problema citado.

Ante estas aseveraciones es necesario mencionar que los incentivos actuales respecto a la no discriminación son principalmente en reconocimiento de las instituciones comprometidas con la igualdad o inclusión (guía ICI),<sup>41</sup> en algunos casos por las capacitaciones o talleres en los que se otorgan diplomas que pueden fungir como requisitos laborales para

---

<sup>39</sup> Ley de Planeación del 5 de enero de 1983 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 16 de febrero del 2018), artículo 24.

<sup>40</sup> Omar Granados, "A Conapred le faltan dientes", *Animal Político*, 29 de noviembre de 2010, <https://www.animalpolitico.com/2010/11/al-conapred-le-faltan-dientes/> (Fecha de consulta: 17 de marzo de 2019).

<sup>41</sup> Conapred, "Guía de acción contra la discriminación. Institución Comprometida con la Inclusión (ICI)", [https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Guia\\_ICI\\_2011\\_digital.pdf](https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Guia_ICI_2011_digital.pdf) (Fecha de consulta: 18 de marzo de 2019).

acceder a mejoras económicas. Con respecto a las sanciones a las que puede llegar el Conapred, éstas se vinculan con las resoluciones a las quejas en las medidas administrativas y de reparación (véase tabla 1):

**Tabla 1.** Medidas administrativas y de reparación para casos de discriminación contempladas en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

Medidas administrativas	Medidas de reparación
Cursos y talleres con enfoque de no discriminación; colocación de carteles en los espacios donde se cometió la discriminación; promoción y verificación por personal del Consejo sobre la adopción de medidas a favor de la igualdad de oportunidades y la eliminación de la discriminación, y difusión pública de la resolución o de la síntesis.	Restitución del derecho conculcado; compensación por el daño ocasionado; amonestación pública; disculpa pública o privada, y garantía de no repetición del acto, omisión o práctica social discriminatoria.

**Fuente:** Elaboración propia con información de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, capítulo 6º, artículo 83.

Otros problemas referentes a este neoinstitucionalismo en el caso mexicano se vinculan con el consenso y la confrontación de intereses al que se ha de llegar, considerando racionalmente las ventajas o desventajas de cada actor que lo opere. Si bien se ha intentado establecer mecanismos de coordinación desde la fase de diseño, por ejemplo, con el reciente Pronaind, éstos no se concretan formalmente, con lo que se deja un amplio margen de discrecionalidad al no establecer mecanismos precisos que permitirían tal coordinación, y las acciones que se logran ejecutar responden a intereses particulares de los entes que lo implementan.

En este sentido, es necesario replantear los incentivos para los efectos que se esperan de la política de no discriminación en el ámbito federal y apuntar a institucionalizar los mecanismos de coordinación intergubernamental.

La ley que reglamenta el derecho a la no discriminación y las acciones del Conapred es la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Surge aquí otra problemática: el estatus normativo de la ley supone la observancia de la misma sólo en el ámbito federal de gobierno, es decir, las acciones vertidas normativamente no son vinculantes para las legislaciones locales de las entidades federativas más allá de la obligación constitucional, por lo que estos límites impuestos desde la ley enmarcan el funcionar de la actual política de igualdad y no discriminación mexicana.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Raphael de la Madrid, *Reporte sobre la discriminación*, 54.

Por otro lado, la misma ley establece el estatus organizacional del Consejo como un organismo descentralizado sectorizado de la administración pública federal que se encuentra circunscrito a la Segob. Esto impone otros límites a la ya reducida injerencia del Conapred en la política nacional, pues se supedita a dicha secretaría y bloquea la consecución de la definición del problema público de la discriminación de manera intersectorial al no contemplarlo con dicho estatus, por lo que no se puede dejar de lado que la discriminación es un problema estructural, multicausal y presente en diversos ámbitos de la vida en muchos casos interconectados entre sí, por lo que surge la necesidad de retomarlo de manera integral.<sup>43</sup>

En la visión del neoinstitucionalismo histórico las reglas son estructuras que marcan el camino a seguir por parte de las personas a través de su permanencia en el tiempo, y para quienes existen dos conceptos clave: las coyunturas críticas y los patrones o senderos de dependencia, donde a partir de determinado momento se instala un camino que va auto-reforzándose con el tiempo y simplemente se hacen las cosas debido a que siempre se hicieron de cierto modo.<sup>44</sup> Estos patrones de dependencia son definidos como procesos sociales que se auto-refuerzan continuamente por los individuos y donde existen eventos específicos (coyunturas críticas) que pueden modificar y romper un paradigma, aumentando la capacidad de agencia de los participantes. Son momentos donde el paradigma o las creencias delimitadas pueden perecer y dar paso a innovaciones.

En comparación con los neoinstitucionalistas económicos, se propone que los individuos no se encuentren todo el tiempo planeando lo que les conviene, sino que la herencia institucional influye de mayor manera que la selección de la acción pública.<sup>45</sup> Entonces, al ser un proceso histórico conviene contemplar los inicios de determinada acción en el pasado para analizarla con las condiciones actuales del problema; en ocasiones el contexto y la situación cambian, pero las instituciones continúan intactas, derivando que algunas acciones no parezcan tener sentido en la versión nueva del problema, sin embargo, al mirar al pasado se relacionan con los marcos institucionales en que se circunscribieron.

El marco histórico dentro de cualquier análisis de políticas públicas ofrece diversas aristas para dotar de justificación a las acciones del presente. Tuvo que existir una ruptura crítica dentro del *episteme*<sup>46</sup> funcional de la época, pues como ya se mencionó; al inicio de la insti-

---

<sup>43</sup> Raphael de la Madrid, *Reporte sobre la discriminación*, 52.

<sup>44</sup> Zaremberg, *El género en las políticas públicas*, 41.

<sup>45</sup> Roth, *Políticas públicas*, 98.

<sup>46</sup> Michael Foucault, *Las palabras y las cosas* (Buenos Aires: Siglo XXI, 1968).

tucionalidad del derecho a la no discriminación en México no se contaba con una definición delimitada del problema público.

En este neoinstitucionalismo ciertas actitudes y acciones se han desarrollado a lo largo del tiempo y están sólidamente establecidas en la sociedad, pero exigen la posibilidad de que se contradiga el paradigma vigente. Aunque el impulso internacional sobre esta materia ha sido relevante para alcanzar los avances hasta este momento logrados, también es cierto que no se ha culminado con el paradigma anterior más allá de plasmarlo formalmente; es decir, si en el análisis desde el neoinstitucionalismo económico el problema es que la normatividad aplicable no establece los incentivos, sanciones o mecanismos de coordinación de manera tácita, en este enfoque podemos observar cambios tanto en el texto de las legislaciones como en el de la propia Constitución. Sin embargo, los cambios culturales en la historia indican que tal enfoque se encuentra en un grado inconcluso de institucionalización, toda vez que la discriminación sigue siendo un tema frecuente según las cifras de quejas presentadas por supuestos actos discriminatorios ante el Conapred, así como por la falta de reconocimiento de ciertos derechos señalados en otros indicadores, por ejemplo en el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2015 sobre la situación de los derechos humanos en el país.<sup>47</sup>

Entonces, ¿qué ha cambiado a raíz del marco histórico de la política de no discriminación en México? Las diversas reformas constitucionales que han acontecido sobre el tema de derechos humanos; las particularidades en torno a la no discriminación; la nomenclatura de los diversos grupos históricamente discriminados; la politización de las demandas de los movimientos sociales; los mecanismos de protección; los protocolos de atención como el de salud<sup>48</sup> y el de impartición de justicia<sup>49</sup> para población de lesbianas, gays, bisexuales y trans; la Ley General de Víctimas; la creación de organismos específicos para poblaciones discriminadas como jóvenes, mujeres, pueblos originarios, personas con discapacidad, entre otros.

---

<sup>47</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II, Informe de país México. Situación de los derechos humanos en México, 31 de diciembre de 2015.

<sup>48</sup> Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH y el Sida, "Protocolo para el acceso sin discriminación a la prestación de servicios de atención médica de las personas lésbico, gay, bisexual, transexual, travesti, transgénero e intersexual (LGBTITI) y guías de atención específicas", 26 de junio de 2017, <https://www.gob.mx/censida/documentos/protocolo-para-el-acceso-sin-discriminacion-a-la-prestacion-de-servicios-de-atencion-medica-de-las-personas> (Fecha de consulta: 17 de marzo de 2019).

<sup>49</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género* (México: SCJN, 2014), [https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/PROTOCOLO\\_DE\\_ACTUACION\\_PARA QUIENES IMPARTEN JUSTICIA EN CASOS QUE INVOLUCREN LA ORIENTACION SEXUAL O LA IDENTIDAD DE GENERO\\_0.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/PROTOCOLO_DE_ACTUACION_PARA QUIENES IMPARTEN JUSTICIA EN CASOS QUE INVOLUCREN LA ORIENTACION SEXUAL O LA IDENTIDAD DE GENERO_0.pdf) (Fecha de consulta: 17 de marzo de 2019).

Así, si bien ha existido una ruptura crítica de los senderos de dependencia sobre el actuar de la población respecto al problema de la discriminación, esta ruptura se torna tenue ante el mar de desigualdad en el que viven diversos grupos en situación de vulnerabilidad, sobre todo cuando aún no se visualizan estas poblaciones como sujetos de derecho.

Se requiere un rompimiento crítico mayor, pero esto no ocurrirá si no existen personas convencidas del problema de la discriminación que impulsen acciones en la administración pública, en sus planes y programas. Esto sucedió, por ejemplo, cuando en las elecciones presidenciales de 2000, Gilberto Rincón Gallardo, como candidato, posicionó el problema de la discriminación, principalmente hacia las personas con discapacidad, lo que permitió dar un impulso a tal agenda.

Por otro lado, uno de los conceptos más estudiados dentro del neoinstitucionalismo sociológico es la *rutina* como un libreto cognitivo que nos indica cómo se hacen las cosas<sup>50</sup> de manera automatizada, disparando un estímulo y produciendo un resultado predeterminado, para lo que no se toma ninguna decisión.<sup>51</sup> Aquí las personas toman sus decisiones no tanto racionalmente, sino de manera inconsciente; estos determinantes son culturales (valores) y tienen cierta persistencia más allá de las instituciones de origen, al ser interiorizados por los individuos,<sup>52</sup> quienes no necesitan una receta consciente ni planificada para accionar, ahorrando así atención organizacional.

Ante esta visión es pertinente mencionar que, si bien se ha avanzado respecto a protocolos de actuación en determinados casos de discriminación, todavía se observa un margen importante de discrecionalidad. Si analizamos las estrategias y líneas de acción del Pronaind 2014-2018 nos daremos cuenta de ello, pues éstas se encuentran redactadas de manera general y amplia, lo que abre las posibilidades de innovación en cada línea, pero también puede ocasionar la pérdida de rumbo de los entes implementadores sin lograr los impactos esperados.

Por supuesto que existen políticas que necesitan un grado menor de rutinas en sus líneas de acción o un margen más amplio de discrecionalidad. Sin embargo, de acuerdo con el tipo de problema estructural que representa la discriminación y ante el estatus de institucionalización del enfoque de no discriminación en la burocracia, se puede sugerir que

---

<sup>50</sup> Zaremberg, *El género en las políticas públicas*, 43.

<sup>51</sup> Vergara, *Organización e instituciones*, 28.

<sup>52</sup> B. Guy Peters, "Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination", *Public Administration*, núm. 2 (verano 1998): 295-311.

las acciones se ubiquen en procesos delimitados, considerando el modelo burocrático weberiano<sup>53</sup> que impera en la administración pública mexicana y que supone personal estable, profesional y racional, que cumple las funciones designadas normativamente y que no hará menos de lo que se indica en la descripción del puesto, pero tampoco hará más. En este mismo modelo se establece la importancia de las jerarquías administrativas que ofrecen un acotamiento a la discrecionalidad, pues dependen de una figura superior. Funciona con incentivos fijos –principalmente económicos– pero también supone personas dispuestas al servicio público.

Por otro lado, en un estudio reciente sobre la desigualdad de trato en el diseño del gasto público federal<sup>54</sup> se desprendió, por ejemplo, la ausencia de inclusión de presupuestos dirigidos a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, con el argumento de que no se cuenta con los mecanismos concretos para ello, ni que procesen información que permita corroborar que, en efecto, el recurso disminuye las condiciones de desigualdad. Esto apunta a la falta de rutinización de la aplicación del enfoque de igualdad y no discriminación tanto en la planeación como en la presupuestación en el ámbito federal.

Otro aspecto relevante del neoinstitucionalismo sociológico es la introducción del concepto de *isomorfismo*, el cual es un proceso cognitivo donde las organizaciones y las personas que las integran eventualmente cambiarán su forma de funcionar, de pensar y de decidir para adaptarse al entorno que las rodea. Este proceso es complejo y progresivo, pero inapelable en tanto que se piensan y realizan acciones acordes al espacio, a las personas y a las organizaciones con las que se relacionan.<sup>55</sup>

Una vía por la que se ha intentado institucionalizar el derecho a la igualdad y no discriminación en el aparato gubernamental mexicano –y propiamente en las políticas públicas– tiene que ver con la armonización normativa dentro de los códigos de conducta y reglamentos internos, así como con las legislaciones locales de las entidades federativas, para contemplar una cláusula antidiscriminatoria. De esta manera se pretende que, apelando al isomorfismo organizacional, al unificar las normas bajo las que se rigen las organizaciones, paulatinamente se comparta un sistema de creencias que incentive la asimilación de la política de no discriminación como propia.

---

<sup>53</sup> Mauricio Merino, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos* (México: CIDE, 2016), 75-82.

<sup>54</sup> Mauricio Merino y Carlos Vilalta, *La desigualdad de trato en el diseño del gasto público federal mexicano* (México: CIDE/Conapred, 2014).

<sup>55</sup> Walter Powell y Paul DiMaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (México: Fondo de Cultura Económica, 1999).

Lo anterior debido a que, en diversas intervenciones o solicitudes de información pública para la presente investigación, se transfirió el pedido únicamente al Conapred, aunque la solicitud refiriera acciones de no discriminación implementadas en otras dependencias de la administración pública federal, enmarcando el tema de la discriminación como responsabilidad exclusiva del Consejo, cuando éste es un problema público que requiere intervención intersectorial, no sólo planteado teóricamente, que implica retomar los preceptos constitucionales, así como el estatus del Pronaind 2014-2018.<sup>56</sup> Todavía más cuando, de acuerdo con la Ley de Planeación, el Pronaind es un programa especial<sup>57</sup> que debe ser implementado por dos o más entes coordinadores del sector, y que otorga responsabilidades a 52 organismos de la administración pública federal en las 252 líneas de acción plasmadas; y que esta multiplicidad de operadores debe tener un entendimiento común sobre el problema a atacar, y sobre todo una amplia convicción sobre la política pública para así poder ejecutarla.

Este programa se encuentra enmarcado en el Programa Presupuestario P024 Promoción de la Protección de los Derechos Humanos y Prevención de la Discriminación, que ha sido catalogado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como un programa “P” dirigido a la planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Anteriores a este programa existieron dos más que fueron clasificados como “E” ante la Secretaría de Hacienda, y que en su Manual de Programación y Presupuesto<sup>58</sup> hace referencia a la prestación de servicios públicos, aunque en concreto ésta no era su misión, ni del Conapred, por lo que el ajuste mencionado le otorgó mayor coherencia a sus objetivos.

Como se observa, ha sido un camino de reformas en diversos ámbitos, pero también de un proceso de aprendizaje sobre poblaciones, objetivos, problemas públicos, modelos de gestión y planeación, entre otros.

Aunado a la anterior, otra visión que ofrece pistas sobre los cambios institucionales es la cognitiva, y aunque pueden verse rasgos de aprendizaje en todas las variantes teóricas aquí planteadas, esta propuesta cuenta con sus particularidades. El aprendizaje es la razón de la maleabilidad en el comportamiento de los seres humanos que al interactuar da lugar

---

<sup>56</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, “Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018”, [https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=4835&id\\_opcion=108&op=214](https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=4835&id_opcion=108&op=214) (Fecha de consulta: 16 de marzo de 2019).

<sup>57</sup> Ley de Planeación, artículo 26.

<sup>58</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Manual de Programación y Presupuesto”, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409242/Manual\\_de\\_Programacion\\_y\\_Presupuesto\\_2019.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409242/Manual_de_Programacion_y_Presupuesto_2019.pdf) (Fecha de consulta: 17 de marzo de 2019).

al cambio en la sociedad, la política, la economía y las organizaciones.<sup>59</sup> Esto desde un aprendizaje individual y hasta la experiencia en el colectivo en términos de cambio social y mediante modelos mentales que se combinan en un sistema de creencias.<sup>60</sup>

La cognición juega un papel importante en las políticas públicas, pues éstas han sido fruto de un largo proceso de posicionamiento de agendas, de ruptura de paradigmas, de modos de hacer y pensar las cosas, de conceptualizaciones sobre lo correcto y lo incorrecto, así como de repensar la sociedad misma y sus problemas, y los mecanismos de toma de decisiones que apelan al aprendizaje institucional, como el Modelo de bote de basura<sup>61</sup> desde la visión de la teoría de la racionalidad limitada a través de decisiones incrementales.

No es de sorprenderse que, ante políticas tan complejas como la que involucra la igualdad y no discriminación, se requiera un proceso cognitivo particular que será perfectible, pues es probable el error o el fracaso. Ante un escenario como el planteado podemos decir que el aprendizaje se enmarca en dinámicas de ensayo y error, donde las fallas son una posibilidad de mejora para poner a prueba una nueva solución,<sup>62</sup> por lo tanto, este ejercicio de análisis permitiría identificar las debilidades localizadas.

La postura cognitiva de los cambios en las instituciones es una visión que, si bien no se desconecta de otras propuestas como las analizadas, sí coloca en el centro del debate el conocimiento y proceso de aprendizaje de las personas como parte de un todo.

En el caso que nos compete se han establecido diversos mecanismos de aprendizaje por parte del Conapred, a saber: cursos en línea y presenciales, creación de contenidos educativos, manuales, glosarios de términos, talleres de sensibilización, esfuerzos por visibilizar la problemática discriminatoria, y llegar a otros organismos públicos y privados intentando lograr un piso común, ya que una interpretación compartida de la realidad es el cimiento de cualquier interacción futura.

---

<sup>59</sup> Chrysostomos Mantazavinos *et al.*, "Aprendizaje, instituciones y desempeño económico", *Revista Economía & Región*, núm. 1 (junio 2015): 13.

<sup>60</sup> Mantazavinos *et al.*, "Aprendizaje, instituciones y desempeño económico", 15 y 16.

<sup>61</sup> Michael Cohen *et al.*, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, núm. 17 (marzo de 1972): 1-25.

<sup>62</sup> Mantazavinos *et al.*, "Aprendizaje, instituciones y desempeño económico", 15.

Cabe puntualizar, poniendo énfasis en lo simbólico y la construcción social, que encontramos que las posturas del posestructuralismo<sup>63</sup> y el constructivismo,<sup>64</sup> donde se revela que las realidades sociales y la concepción de lo verdadero, han sido construidas por diversos mecanismos represivos con base en la comunicación entre los sujetos; la situación de la discriminación y violencia generalizada en el mundo ha sido un proceso de posicionamiento de agendas. Así, a lo largo de la historia se han fraguado discursos que excluyen a unas personas y enaltecen a otras en esquemas de dominación, dentro del ejercicio del poder y la búsqueda de estatus; por ejemplo, en los binarismos discursivos,<sup>65</sup> entre aparentes opuestos –como hombre-mujer, salud-enfermedad, bondad-maldad– que han traído consigo delimitaciones entre lo incorrecto y correcto a través de procesos de aprendizaje, no sólo en la academia sino en las relaciones sociales.

En este sentido, se tiene que apelar a desaprender los esquemas discriminatorios desde los que opera la sociedad mexicana, y también el modo de gestionar el proceso de políticas públicas bajo una perspectiva de no discriminación e igualdad, pues si no se cuenta con una base elemental común entre los diversos sectores formuladores, operadores y evaluadores de las citadas políticas, probablemente no se logre la coherencia<sup>66</sup> que requieren las acciones gubernamentales.

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

En cualquier caso, el problema de la discriminación es un fenómeno social que ha afectado históricamente a gran parte de la población y no existe en el mundo un país que esté libre por completo de este germen, sin embargo, con la inclusión del derecho a la igualdad y no

<sup>63</sup> “Sus principales referentes efectúan una crítica a las concepciones fundacionalistas, objetivistas y esencialistas –realistas, racionalistas, liberales, materialistas, positivistas, funcionalistas–, en razón de su énfasis en la plena presencia de lo social y su rechazo –para algunas vertientes psicoanalíticas, su deseo inconsciente– del componente ontológico del conflicto, las relaciones desiguales de poder y el ejercicio de la dominación, así como su desprecio a las formas de antagonismo y alteridad.” Véase Hernán Fair, “Contribuciones de la teoría política posestructuralista al desarrollo de la Ciencia Política y el análisis sociopolítico y crítico”, *Estudios Políticos*, núm. 46 (enero-junio 2015): 163.

<sup>64</sup> “Exige que no se acepte la ‘evidencia’ con que se imponen a nosotros las ‘categorías naturales’, y que en cambio se investigue el grado en que esos referentes pueden ser meras elaboraciones cultural y socialmente situadas, o bien sólo productos de las convenciones lingüísticas.” Véase José Aranda Sánchez, “Constructivismo y análisis de los movimientos sociales”, *Ciencia Ergo Sum*, núm. 3 (noviembre 2002): 219.

<sup>65</sup> Foucault, *Las palabras y las cosas*.

<sup>66</sup> Guillermo Cejudo y Cynthia Michel, “Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo”, *Gestión y Política Pública*, núm. 1 (enero-junio 2016): 3-31.

discriminación en la legislación de los países, así como en las políticas públicas se puede vislumbrar una mejora en la situación actual del problema, aunque el cambio a gran escala requiere mayor tiempo para su institucionalización.

Es necesario puntualizar que la institucionalización responde a un largo y vertiginoso proceso con multiplicidad de coordenadas que afectan el resultado final. Diversos autores la denominan como el proceso a través del cual determinada acción o suceso se convierte en una norma acatada como el *statu quo*<sup>67</sup> o la legitimación de ésta.<sup>68</sup> Sólo cuando la norma es acatada se puede hablar de institucionalización. Por lo tanto, es un avance considerable lo que hasta este momento se ha logrado a la luz de los análisis neoinstitucionales presentados, sin embargo, se vislumbran ciertos hilos frágiles que pueden ser reforzados para lograr mejores resultados.

## VI. Conclusiones

El derecho a la igualdad y no discriminación como un derecho clave que abre el abanico de acceso a otros derechos significa un reto importante para los gobiernos, no sólo desde el reconocimiento de éstos en las legislaciones pertinentes, sino desembocando en las políticas públicas, ya sea como base transversal de los enfoques a utilizar o como objetivo primario en la resolución de problemas públicos acotados.

El caso mexicano analizado bajo las perspectivas neoinstitucionales económicas, históricas, sociológicas y cognitivas ofrece una visión panorámica sobre los avances y retos que ha presentado la política de igualdad y no discriminación en el ámbito federal. No se niega que el estado actual del citado derecho es, desde una óptica incremental, mejor que el pasado, principalmente por la visibilización de las situaciones vividas por las poblaciones históricamente discriminadas, el reconocimiento de derechos –aunque todavía en un inacabado proceso de armonización legislativa– y los esfuerzos gubernamentales por mitigar y prevenir los efectos de la discriminación.

A pesar de lo anterior, el problema de la exclusión y la desigualdad siguen presentes en la sociedad, los esfuerzos referidos desde una visión de arriba hacia abajo en torno a la im-

---

<sup>67</sup> John Meyer y Brian Rowan, "Institutionalized organizations formal-structure as myth and ceremony", *American Journal of Sociology*, núm. 2 (septiembre 1977): 341.

<sup>68</sup> Mark Suchman, "Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches", *Academy of Management Review*, núm. 3 (julio 1995): 571-610.

plementación<sup>69</sup> de políticas públicas, sin la incorporación de las dificultades a las que se enfrenta la burocracia a nivel operativo, nublan el panorama.

Los avances sobre incentivos, rutinización de ciertas acciones gubernamentales, aprendizaje y conocimiento, rupturas críticas de paradigmas en la historia nos ofrece un saldo positivo, pero también grandes retos a la luz de los cambios sociales presentes en México como las propuestas de cambio desarrolladas por el analista político Ricardo Raphael de la Madrid en su reporte sobre la discriminación,<sup>70</sup> en el que plantea entre diversas visiones la necesidad de reestructurar la política, cambiar el estatus normativo de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación a general, dessectorizar al Conapred o sectorizarlo en Desarrollo social y no en la Segob, que funge como ente coordinador de la política interior.

Para concluir, es necesario indicar que para lograr la eliminación del problema de la discriminación y la desigualdad no son suficientes los cambios normativos y organizacionales a razón de los citados derechos, sino se que requiere pensar el problema de forma integral desde un esquema de nueva gobernanza<sup>71</sup> en el que todos los actores involucrados –públicos y privados– converjan en la agenda sobre las directrices a seguir en la búsqueda de un Estado democrático de derecho. A partir de ello, la solución no será de corto plazo, mucho menos si no se concreta una política pública de igualdad y no discriminación con los cambios institucionales particulares que se precisan.

## VII. Bibliografía

- Aguilar Astorga, Carlos, y María del Pilar Berrios, coords. *Derechos y políticas públicas. Desafíos políticos e institucionales en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Juan Pablo Editores, 2016.
- Aguilar Villanueva, Luis. *Gobernanza y política pública de igualdad*. México: Conapred, 2015.
- Anglés Hernández, Marisol, et al. *Sin derechos. Exclusión y discriminación en el México actual*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2014.
- De la Torre, Carlos, coord. *Derecho a la no discriminación*. México: UNAM, 2006.
- Foucault, Michel. *Las palabras y las cosas*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1968.
- Hartog, Guitté. *Discriminación y violencia: formas, procesos y alternativas*. México: Trillas, 2015.

<sup>69</sup> Paul Sabatier, "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policies*, núm. 1 (enero-marzo 1986): 21-48.

<sup>70</sup> Raphael de la Madrid, *Reporte sobre la discriminación en México 2012*, 93-95.

<sup>71</sup> Aguilar Villanueva, *Gobernanza y política pública de igualdad*, 22 y 23.

- Lipsky, Michael. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nueva York: Russell Sage Foundation, 1980.
- Merino, Mauricio, y Carlos Vilalta. *La desigualdad de trato en el diseño del gasto público federal mexicano*. México: CIDE/Conapred, 2014.
- Merino, Mauricio. *Obstáculos para una política pública de igualdad de trato*. México: Conapred, 2015.
- \_\_\_\_\_. *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE, 2016.
- North, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Olavarría, Mauricio. *Conceptos básicos en el análisis de las políticas públicas*. Chile: Universidad de Chile, 2007.
- Pérez, María de Montserrat. *Derechos a la diversidad sexual*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2015.
- Peters, B. Guy. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa, 2003.
- Powell, Walter, y Paul DiMaggio. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Raphael de la Madrid, Ricardo. *Reporte sobre la discriminación en México 2012*. México: Conapred/CIDE, 2012.
- Roth, André-Nôel. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2015.
- Secretaría de Gobernación. *Programando con perspectiva de derechos humanos en México*. México: Segob, 2014.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, et al. *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género*. México: SCJN, 2014.
- Vergara, Rodolfo. *Organización e instituciones*. México: Siglo XXI, 2010.
- Zaremborg, Gisela. *El género en las políticas públicas. Redes, reglas y recursos*. México: Flacso, 2013.

#### Revistas

- Abramovich, Víctor. "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo de América Latina". *Revista de la Cepal*, núm. 88 (abril 2006): 35-50.
- Aranda Sánchez, José. "Constructivismo y análisis de los movimientos sociales". *Ciencia Ergo Sum*, núm. 3 (noviembre 2002): 218-230.

- Cejudo, Guillermo, y Cynthia Michel. "Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo". *Gestión y Política Pública*, núm. 1 (enero-julio 2016): 3-31.
- Cohen, Michael, James G. March y Johan Olsen. "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly*, núm. 17 (marzo de 1972): 1-25.
- Facio, Alda. "Los derechos humanos desde una perspectiva de género y las políticas públicas". *Otras Miradas*, núm. 1 (junio 2003): 15-26.
- Fair, Hernán. "Contribuciones de la teoría política posestructuralista al desarrollo de la Ciencia Política y el análisis sociopolítico y crítico". *Estudios Políticos*, núm. 46 (enero-junio 2015): 153-178.
- Giménez, Claudia, y Xavier Valente. "El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes". *Cuadernos del CENDES*, núm. 74 (mayo-agosto 2010): 51-80.
- Gómez, María M. "Crímenes de odio en Estados Unidos. La distinción analítica entre excluir y discriminar". *Debate Feminista*, núm. 29 (abril 2014): 158-186.
- Granados, Omar. "A Conapred le faltan dientes". *Animal Político*. 29 de noviembre de 2010. <https://www.animalpolitico.com/2010/11/al-conapred-le-faltan-dientes/> (fecha de consulta: 17 de marzo de 2019).
- Guendel González, Ludwig. "Políticas públicas y derechos humanos". *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica*, núm. 97 (2002): 105-125.
- Mantazavinos, Chrysostomos, et al. "Aprendizaje, instituciones y desempeño económico". *Revista Economía & Región*, núm. 1 (junio 2015): 11-34.
- March, James G., y Johan P. Olsen. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review*, núm. 3 (septiembre 1984): 734-739.
- Meyer, John, y Brian Rowan. "Institutionalized organizations formal-structure as myth and ceremony". *American Journal of Sociology*, núm. 2 (septiembre 1977): 340-363.
- Peters, B. Guy. "Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination". *Public Administration*, núm. 2 (verano 1998): 295-311.
- Rabossi, Eduardo. "Derechos humanos: el principio de igualdad y la discriminación". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 7 (septiembre-diciembre, 1990): 175-192.
- Rincón Gallardo, Gilberto. "Rasgos y retos de la lucha contra la discriminación en México". *El Cotidiano*, núm. 134 (noviembre-diciembre 2005): 7-11.
- Sabatier, Paul. "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis". *Journal of Public Policies*, núm. 1 (enero-marzo 1986): 21-48.
- Suchman, Mark. "Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches". *Academy of Management Review*, núm. 3 (julio 1995): 571-610.

Vázquez, Daniel, y Domitille Delaplace. "Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: Un campo en construcción". *Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 14 (junio 2011): 35-64.

#### *Páginas de internet*

Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH y el Sida. "Protocolo para el acceso sin discriminación a la prestación de servicios de atención médica de las personas lésbico, gay, bisexual, transexual, travesti, transgénero e intersexual (LGBTTTI) y guías de atención específicas". 26 de junio de 2017. <https://www.gob.mx/censida/documentos/protocolo-para-el-acceso-sin-discriminacion-a-la-prestacion-de-servicios-de-atencion-medica-de-las-personas> (Fecha de consulta: 17 de marzo de 2019).

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. "Guía de acción contra la discriminación. Institución Comprometida con la Inclusión (ICI)". [https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Guia\\_ICI\\_2011\\_digital.pdf](https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Guia_ICI_2011_digital.pdf) (Fecha de consulta: 18 de marzo de 2019).

\_\_\_\_\_. "Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018". [https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=4835&id\\_opcion=108&op=214](https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=4835&id_opcion=108&op=214) (Fecha de consulta: 16 de marzo de 2019).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Manual de Programación y Presupuesto". [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409242/Manual\\_de\\_Programacion\\_y\\_Presupuesto\\_2019.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409242/Manual_de_Programacion_y_Presupuesto_2019.pdf) (Fecha de consulta: 17 de marzo de 2019).

#### *Informes de organismos internacionales*

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II, Informe de país México. Situación de los derechos humanos en México, 31 de diciembre de 2015.

#### *Legislación*

Ley de Planeación del 5 de enero de 1983. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 16 de febrero de 2018.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación del 11 de junio de 2003. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 21 de junio de 2018.

#### *Tesis*

Wences Acevedo, Rosalio. "Análisis de la Institucionalización del enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género en el PRONAIND 2014-2018". Tesis de maestría, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 2019.