

México en la encrucijada, de la retórica a una práctica emancipadora. Estudio de tres programas sociales de la gestión 2012-2018 desde los enfoques de derechos humanos y diferencial

María Luisa Mussot López

Universidad Autónoma Metropolitana

Resumen

El texto muestra la distancia entre la narrativa de los derechos humanos y el enfoque de igualdad y no discriminación (eje transversal a los enfoques diferenciales), y su concreción en los programas sociales de la administración Peña Nieto en México. La investigación analizó tres reglas de operación de programas a población vulnerable, concluyendo que la retórica, pensar homogénea a la población, atender individualmente necesidades (combate a la pobreza) e incentivar capacidades (méritos), difiere de transversalizar la perspectiva diferencial: que especializa políticas según la diversidad, su relación con la pobreza y resto de formas de dominación. Garantía de derechos y emancipación.

Palabras clave: Políticas Públicas; Enfoque diferencial; Discriminación.

Mexico at the crossroads, from rhetoric to an emancipatory practice. Study of three social management programs 2012-2018 from the differential and human rights approaches

Abstract

The text shows the distance between the human rights narrative and the approach to equality and non-discrimination (transversal axis to differential approaches), and its concretion in the social programs of the Peña Nieto's administration in Mexico. The research analyzed three operational rules of programs to vulnerable population, concluding that the rhetoric, thinking homogeneously to the population, individually addressing needs (combating poverty) and encouraging capacities (merits), differs from mainstreaming the differential perspective which specializes policies according to diversity, its relationship with poverty and other forms of domination; guarantees rights and emancipation.

Keywords: Public Policies; Differential Approach; Discrimination.

***Dirección de correspondencia [Correspondence address]:**

María Luisa Mussot, Universidad Autónoma Metropolitana

E-mail: malumulo15@gmail.com

1. Introducción

En México la apología de la desigualdad social y la naturalización de la cultura del privilegio tienen un origen colonial, pero han sido reinventadas y normalizadas por una subjetividad conservadora emanada de la sociedad del libre mercado. Los más de 50 millones de mexicanos en pobreza (48.8 % de la población) y una desigualdad social aguda muestran la crisis y descomposición social del país en el siglo XXI. La vulnerabilidad y desigualdades sociales se han amalgamado a una subjetividad del privilegio, constituyendo una afrenta a la concreción de los derechos humanos y un amago a la viabilidad democrática del país.

Aunque inacabado en su aplicación, el modelo social de derechos sociales o prestacionales (Abramovich y Courtis, 1997), había constituido en México un recurso constitucional para abatir las desigualdades de ingreso y para avanzar en las condiciones de vida y acceso a los servicios¹. Su desmantelamiento por las reformas neoliberales obstaculizó el cierre de las brechas sociales, anteriormente mediadas por el acceso a transferencias reguladas por la garantía de los derechos sociales y laborales (redistribución social) alcanzados históricamente; además legalizó la reducción del coste salarial, el empobrecimiento y el ensanchamiento de las brechas de desigualdad. Lastres que se concretaron a través de una legislación contraria al contenido de la Constitución Política Mexicana revirtiendo las conquistas sociales reconocidas en ella: reforma del Artículo 27 constitucional, o cancelación por decreto del reparto agrario y la reforma agraria; reforma a la Ley del Seguro Social y la privatización del Seguro Social con una normatividad en la que predomina el interés privado; abrogación de la Ley General de Sociedades Cooperativas dando cabida a la participación de industriales o empresarios; privatización y fortalecimiento de prácticas de mercado en la educación; reforma al artículo 28 constitucional que redefinió las áreas estratégicas y prioritarias privatizando la petroquímica secundaria, y el sector eléctrico, entre otras (Laurell, 1997; De la Garza, 2000; Trápaga Reyes, 2000; Alcántara Santuario, 2012).

Lo insondable de esta realidad precaria se revela más fuerte que nunca en el presente por la presencia de un patrón generalizado y reiterativo de so-

cialización segregacionista propio a un orden social discriminador que se ha normalizado y reproducido históricamente en los ámbitos público y privado, atravesando lo familiar, lo educativo, lo laboral y lo institucional, y que se ha profundizado y legitimado con el paradigma cultural del libre mercado, a través de los valores del individualismo y la apología de la desigualdad. Sus consecuencias han sido la generación y acumulación de asimetrías entre personas y grupos sociales con graves desventajas para quienes las padecen, tanto a lo largo de sus vidas como entre generaciones, derivando en la reproducción estructural de desigualdades sociales. Por razones de discriminación sociodemográfica (identitaria) una amplia mayoría social ha estado impedida históricamente de ejercer sus derechos: mujeres, niñas, niños, jóvenes, personas mayores, con discapacidad, pueblos y comunidades indígenas, personas afrodescendientes, y una extensa gama de otros grupos afrentados. Según la Encuesta Nacional de Discriminación en México 2017 (ENADIS), una de cada 5 personas de 18 años y más declaró haber sido discriminada en el último año por alguna característica o condición personal, tono de piel, manera de hablar, peso o estatura, forma de vestir o arreglo personal, clase social, lugar donde vive, creencias religiosas, sexo, edad y orientación sexual; el 23.3 % de entre ellas, considera que en los últimos cinco años se le negó injustificadamente algún derecho. El principal motivo de discriminación es la apariencia (56.5 %), seguido de la manera de hablar (27.7 %), la edad (26.9 %), las creencias religiosas (24.8 %), el lugar donde se vive (21.7 %) y la clase social (19.7 %). En el mismo 2017 los grupos que reportan haber sido discriminados en al menos un ámbito social son: personas con discapacidad (25.1 %), personas indígenas (20.3 %), personas que profesan una religión distinta a la católica (20 %), mujeres (17.6 %), jóvenes menores de 30 años (16.3 %) y adultos mayores (16 %) ².

Los grupos que reportan haber sido discriminados en al menos un ámbito social son: personas con discapacidad (25.1 %), personas indígenas (20.3 %), personas que profesan una religión distinta a la católica (20 %), mujeres (17.6 %), jóvenes menores de 30 años (16.3 %) y adultos mayores (16 %), y (56 %) de

¹Instituto Iberoamericano de TIC y Educación. Es una iniciativa regional inscrita dentro de las "Metas Educativas 2020" de la OEL. Centra sus acciones en la vinculación TIC y Educación poniendo énfasis en el uso pedagógico de las tecnologías.

²Vale destacar que la ENADIS 2017 no considera a las personas afrodescendientes un grupo de población particular, como es el caso de las personas indígenas, con discapacidad, diversidad religiosa, mayores, adolescentes y jóvenes, niños y niñas, y mujeres trabajadoras del hogar remuneradas. Vale destacar que la ENADIS 2017 no considera a las personas afrodescendientes un grupo de población particular, como es el caso de las personas indígenas, con discapacidad, diversidad religiosa, mayores, adolescentes y jóvenes, niños y niñas, y mujeres trabajadoras del hogar remuneradas.

las personas afrodescendientes³ opinan que se respetan poco o nada los derechos de los distintos grupos sociales. Y, respecto a ellas señala, que un aproximado 24 % de la población no les rentarían una habitación y un casi 12 % no aceptaría casamientos con ellas, con similar opinión entre los hombres y mujeres.

Con relación a la percepción sobre la negación de los derechos o de haber tenido al menos un incidente de negación en los últimos cinco años (atención médica y medicamentos y en oficinas de gobierno, o en recepción de apoyos de los programas sociales), reportó en el nivel nacional, al 23.7 % de la población de 18 y más años. Los grupos discriminados lo hicieron en 30.9 % las personas con discapacidad, 29.2 % las personas indígenas, 25.8 % las mujeres y 24.8 %, las personas mayores.

Las brechas de género entre las percepciones variaron según el tipo de derecho, lo que es indicativo de la diferencia de ámbitos a los que acceden las mujeres y los hombres. En el caso de la posibilidad de recibir apoyos de programas sociales y, de atención médica y medicamentos la percepción de negación de los derechos fue mayor entre las mujeres en 18.4 puntos porcentuales para los primeros y 6.5 puntos, en el segundo. La mayor parte de los programas tienen como principales destinatarias a las mujeres, y la atención médica es un condicionamiento para acceder a ellos. Por el contrario, en el caso de la atención o servicios en una oficina de gobierno la diferencia de percepción de negación de derechos fue mayor entre los hombres en 14 puntos, en la negativa de algún crédito de vivienda préstamo o tarjeta, fue de 13 puntos porcentuales, y en la entrada o permanencia

³La población afrodescendiente en México ha sido la gran ausente en la historia del país, su comprensión y reconocimiento como productores o como objeto de estudio, han sido insignificantes o nulas; ni se las ha acreditado ni ha habido interés en torno suyo. La discriminación histórica que han padecido les ha colocado como seres extraños al propio medio donde viven, predisponiéndoles, incluso, al ocultamiento de su herencia biológica. Se puede decir que en México el indigenismo ha contribuido particularmente, a ocultar y rezagar la presencia histórica negra en México (Lavou, 1997, en Lavou Zoungbo, 2016). No fue sino hasta los años 70 del siglo pasado que por vez primera se les incluyó como constituyentes de la problemática actual de los países de América Latina (Bonfill, 1970), aunque siempre en una perspectiva que les ha desdibujado política y ontológicamente (Lavou Zoungbo, 2015). Esta población es sin duda alguna, una de las que ha padecido mayor discriminación y exclusión históricas.

De acuerdo con un informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), se señala que quienes en 2016 se consideraban en México personas afrodescendientes eran 1.4 millones, representando el 1.2 % de la población nacional (CNDH, 2016).

en algún centro comercial, banco o negocio la diferencia fue de 6.1 puntos porcentuales. Con relación al respeto de derechos, consideraron que se respetan poco o nada el 49.3 % de las personas indígenas, el 48.1 % las personas con discapacidad, el 44.9 % las personas mayores, y el 44 % las mujeres.

Destaca el grupo de trabajadoras del hogar remuneradas, de 18 años y más, como el que mayor negación de derechos experimentó con un porcentaje de 39.5 puntos. De entre ellas, el 43.3 % fueron mujeres adscritas indígenas trabajadoras del hogar remuneradas, seguido por el 40.1 % de mujeres adscritas indígenas con discapacidad y el 30.2 % de mujeres adscritas indígenas.

La distribución porcentual de la población económicamente activa de 15 a 59 años muestra que la población hablante de una lengua indígena junto con la población indígena por auto-adscripción son quienes ocupan mayoritariamente empleos manuales no calificados, la primera, en un 59.8 % y la segunda en 47.1 %, frente a un promedio nacional del 35.3 %.

Los grupos discriminados tienen menores prestaciones laborales con respecto al promedio nacional, destaca el caso de las personas con discapacidad, pues apenas 1 de cada 4 tiene contrato laboral; proporción que todavía es más lastimosa entre la población hablante indígena, sólo tiene contrato un 13.4 % y prestaciones médicas el 15.5 %.

En el caso de los servicios de salud, los grupos discriminados usan más al Seguro Popular, que es un servicio de salud no contributivo. Acceden a él 72 % de la población hablante de lengua indígena, 40.8 % de la población afrodescendiente y 34.8 % de las personas con discapacidad.

Las personas con discapacidad y las personas hablantes de lengua indígena presentan las tasas más altas de analfabetismo, 20.9 % y 13.3 % respectivamente, y los afrodescendientes ascienden al 4.7 %. Si las personas con discapacidad viven además en localidades no urbanas, su porcentaje de analfabetismo aumenta a casi 28 %.

El porcentaje de la población de 6 a 24 años que asiste a la escuela según tipo de población y grupo de edad muestra que las personas con discapacidad y las personas hablantes de lengua indígena tienen una menor asistencia escolar en edades escolares. Mientras el promedio nacional es de 71.1 %, el de la población de personas hablantes de lengua indígena y de las personas con discapacidad es del 53.2 %. Situación que se agrava en el rango de edad

de 15 a 24 años, donde el porcentaje nacional es de 46.1 %, en tanto que el de la población hablante de lengua indígena es de 24.2 % y el de la población con discapacidad es de 28.6 %.

La acumulación de desventajas sociales, históricas y sistemáticas está en las personas que pertenecen a grupos sociales discriminados históricamente. Según las características identitarias, estas personas pueden pertenecer de manera simultánea a diferentes grupos discriminados, interseccionalidad, lo que agrava su situación de discriminación, y puede originar particulares situaciones de discriminación.

El estudio de población entre 15 a 59 años muestra dicha discriminación múltiple en tipo de ocupación y escolaridad con relación a tono de piel. Respecto al tipo de ocupación, la personas que reconocieron tener un tono de piel más oscura son quienes ocupan los puestos de menor valor agregado y responsabilidad. Sólo el 2.8 % ocupa puestos como funcionarios y directores o jefes, frente al 6.1 % de las personas con tonalidades de piel clara; siendo el promedio nacional del 4.3 %. Entre quienes tienen empleos profesionales o técnicos la diferencia es de 9.5 puntos porcentuales menor entre los de tono más oscuro de piel frente a los de tonalidad más clara; y en empleos administrativos y de ventas la diferencia es de 9.9 puntos porcentuales respectivamente. Mientras, en ocupaciones de servicios personales, actividades de apoyo y agropecuario, la ocupación de quienes tienen un tono de piel más oscura es mayor en 15.6 puntos porcentuales frente a los de tonalidad de piel clara.

Con relación a los niveles de escolaridad, alcanzan menores niveles de educación las personas que reconocieron tener un tono de piel oscura. Entre la población de 18 a 59 años las cifras muestran que 3.9 % no tiene ninguna escolaridad entre quienes tienen un tono más oscuro, frente al 2.7 % que se reconoce con tonalidad media y 2.1 % con tonos claros. En educación media superior, la diferencia es mayor en 9.8 puntos porcentuales entre las que su tono es más claro frente a los tonos de piel más oscuros. Y en educación superior la diferencia entre los primeros y los segundos asciende a 14.4 puntos porcentuales. El 30.4 % de las personas con tonos de piel más claros alcanzaron el nivel de educación superior (licenciatura o más), mientras que solo el 16 % de las personas que declararon tonos de piel más oscuros llegaron a él (CONAPRED, 2018).

Las anteriores cifras dan cuenta de grave situación estructural de desigualdad y discriminación que

enfrenta México, la cual se agudiza cuando se acumulan características o identidades de grupos que han sido históricamente discriminados. Destaca que los estereotipos y prejuicios son rasgos que persisten en la sociedad y coadyuvan a materializar prácticas discriminatorias en todos los ámbitos (institucionales y de la vida cotidiana) de manera sistemática y, tienen múltiples y acumulativos impactos negativos en el acceso a recursos, bienes y servicios y en el ejercicio de derechos y el goce de libertades.

Construir una sociedad igualitaria e incluyente en el que la personas, sin distinción, accedan a los derechos, impone como prioridad, el reconocimiento de sus particularidades y el diseño de políticas públicas y medidas especiales destinadas explícitamente a resarcir y reparar un pasado y un presente de exclusión en México. La normatividad constitucional lo mandata y los enfoques de Derechos y Diferencial contribuirían a ello (Dubet, 2011).

Para conocer los alcances de la apuesta por los derechos humanos y la incorporación de los enfoques diferenciales de la política pública de la administración Peña Nieto (2012-2018) respecto de la materialización de los enfoques de Derechos y Diferencial de igualdad y no discriminación se plantearon los fundamentos conceptuales subyacentes a los enfoques de derechos humanos, diferencial y de Igualdad y no discriminación, éste como eje transversal del Enfoque Diferencial, particularizando en una decisión de políticas orientada al desarrollo de capacidades estrechamente vinculadas a la vida social e institucional de las personas (Nussbaum, 2012), generando las oportunidades que les permitan auto-enunciarse (Lavou Zoungbo, 2016) y a partir suyo, desarrollar sus potencialidades para incrementar su libertad, y emanciparse (Douzinas, 2006); posteriormente, con base en los anteriores enfoques, se realizó un análisis empírico de las reglas de operación (RO)⁴ de tres programas sociales con presupuesto, implementados en 2017 dirigidos a poblaciones en condición de vulnerabilidad: adultos mayores, jornaleros agrícolas y hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la Línea de Bienestar Mínimo ajustada. Se presentan los resultados valorando si son aplicadas las nor-

⁴Las Reglas de Operación (RO) son instrumentos jurídicos que tienen como finalidad asegurar una aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de los recursos públicos de los programas federales de apoyos y subsidios de los programas establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. El proceso para emitir RO está fundado en el *Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, en el artículo 77, fracción II, en él se establecen los contenidos y requisitos que deben incluirse.

mativas institucionales mexicanas que promueven la no-discriminación en el ejercicio de los derechos, la inclusión social y el acceso equitativo a los recursos y servicios; es decir, si son reconocidas las vulnerabilidades y necesidades particulares de cada grupo particular y se actúa sobre ellas; si promueven el acceso equitativo a la toma de decisiones de políticas, fomentando la participación y organización autónoma de las personas beneficiarias y si eliminan prácticas y actitudes de una gestión pública que obstaculiza el libre ejercicio de los Derechos y la inclusión social. Los resultados son poco halagüeños, muestran una gestión pública no concebida ni financiada desde los enfoques diferenciales que lejos de contribuir a disminuir la desigualdad y discriminación, las alienta segmentando y diferenciando aún más a la población, profundizando las desigualdades.

2. Metodología

En el objetivo de apreciar los alcances de la implementación transversal del enfoque de igualdad y no discriminación en el quehacer público mexicano y de juzgar cómo se han llevado a cabo las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación, se analizaron las reglas de operación (RO), 2017, de tres programas sociales con presupuesto asignado por la federación: “Prospera Programa de Inclusión Social” (Prospera), “Programa Pensión para Adultos Mayores” y “Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas” (PAJA). Triada responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social, que se decidió por corresponder a programas consolidados, por haber permanecido con similares recursos económicos ante el relevo político en la presidencia de la república del Partido Acción Nacional por el Partido Revolucionario Institucional; por ser de carácter asistencial y estar concebidos para combatir la pobreza de diferentes grupos sociales con ayudas o transferencias monetarias condicionadas y diferentes servicios; además de que su alineación programática corresponde al cumplimiento efectivo de los derechos sociales, potenciando las capacidades de las personas en situación de pobreza, y por señalar estar comprometidos con la igualdad de género. Son programas que persiguen atender diversas problemáticas (ingresos, salud, educación, desarrollo productivo, cuidado al medio ambiente, entre otros), tienen ampliadas coberturas de alcance territorial, o incluso nacional, y están instrumentados por varios sectores de la Administración Pública Federal y diferentes niveles de gobierno.

El método de análisis utilizado consistió en revisar desde la perspectiva de igualdad y no discriminación cada rubro de las RO, reconociendo su disímil amplitud, lenguaje y forma de concreción de las acciones: introducción; objetivo general; objetivos específicos; cobertura; criterios de elegibilidad y requisitos; procedimiento de selección; características de los apoyos; instancias participantes; coordinación interinstitucional; evaluación; difusión; contraloría social y quejas y denuncias.

El método que se estableció para la revisión de las RO partió de construir una matriz analítica por cada RO. Siguiendo la lógica de presentación de los rubros se identificó la ausencia o no de los principios de igualdad y no discriminación y de obstáculos que limiten el acceso y ejercicio de los derechos; contenidos que se asociaron posteriormente a la falencia respecto de los nueve criterios de análisis planteados, valorando en general el contenido discriminatorio existente, y sus implicaciones. Se hizo un comparativo entre las RO aprobadas en 2017 y 2018 en que concluyó la administración.

3. Marco conceptual: una Oteada al Enfoque de los Derechos Humanos y Diferencial

A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 se gestó a escala mundial un sistema jurídico de protección y promoción de los derechos humanos. Institución liberal historizada que, resultado de diferentes momentos y conquistas sociales, sentó las bases para la libertad, la justicia y la paz en el mundo. Dio inicio al reconocimiento de los derechos como iguales e inalienables para todos los individuos humanos (universalidad) y, a partir de las revoluciones liberales burguesas del siglo XVII y XVIII, y las luchas independentistas americanas del siglo XIX, se concretaron los derechos civiles y políticos, llamados de primera generación. La reivindicación de libertad de los individuos frente al Estado se materializó entonces limitando, en principio, el derecho del Estado a intervenir en ella. Posteriormente, en 1966, en un entorno del derecho supranacional, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se materializaron transformaciones fundamentales en la naturaleza de los derechos humanos (DH): reconocimiento de las personas como titulares de los derechos humanos (sujetos de derecho) y concreción del paso de la universalidad abstracta de los DH a una universalidad positivizada

(o concreta) de los mismos (Rabossi, 1991; Bobbio, 1993; Buergethal, 2000; Ferrajoli, 1990). Los derechos de segunda generación o derechos sociales, económicos y culturales, surgieron junto a la lucha del movimiento obrero y el socialismo reivindicando al ser humano como ser social por la justicia, igualdad y libertad, exigiendo hacerse reales y efectivos para todas las personas. Se obligó entonces al Estado a los derechos de prestación, o medidas concretas para hacer efectivos los derechos (derecho positivo o estado social de derecho). Ambas generaciones de derechos, complementarias, cobraron nueva corporeidad a partir de 1980 con la aprobación de los derechos colectivos, o de tercera generación, que garantizan las condiciones para hacer posibles los derechos de ambas generaciones. Reivindican los derechos de solidaridad y el derecho a establecer un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados se hagan plenamente efectivos para la humanidad entera: derecho al desarrollo, al medio ambiente y a la paz.

La concepción del sujeto de los DH como seres humanos universalmente concretos y la atención a la pluralidad de modos de manifestarse el ser humano, daría paso a plantear la universalización de los derechos en y desde la diversidad (Benhabib, 2004). Se reconoció que diferentes grupos sociales, por circunstancias determinadas y razones diversas, se encuentran en una posición social desventajosa, exigiéndose un tratamiento o tutela especial hacia ellos, independientemente del amago distinto que le haga necesario (socio-económica, sexual, racial, por violencia, entre otras). Se priorizó la aplicación de los principios de los DH en la acción pública de gobierno como recurso para materializarlos, y en 2003 se cristalizó el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH). Su objetivo es avanzar en la equidad centrándose en garantizar los derechos de las personas que padecen marginación, exclusión y discriminación; o, concretar algunas exigencias específicas de los derechos humanos básicos en su situación particular. Se cambió la connotación de insatisfacción social por el incumplimiento de las necesidades básicas a través de la garantía de los derechos, al de vulneración de derechos por el irrespeto o incumplimiento de las obligaciones en torno suyo, por parte de los entes gubernamentales (Mideplan/Cepal, 2013: 2) (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2013).

El EBDH tiene implicaciones medulares en el diseño de las políticas reorientándolas: coloca al ser humano en el centro de la decisión pública e identi-

fica a la persona como sujeto de derechos (titular de derechos) con poder jurídico y social para exigir su cumplimiento por el Estado. Posibilita que las personas reclamen legalmente su compensación o reparación cuando sean violados por la autoridad pública, y las convierte en sujetos activos para incidir en su propio desarrollo. Para el Estado los derechos se convierten en obligaciones jurídicas, derivadas de los tratados internacionales de derechos humanos de los que los Estados son parte, los que han ratificado e incorporado a las obligaciones constitucionales y, en su caso, por los que despliegan diversos ordenamientos jurídicos en calidad de derechos fundamentales. Tesis en la que el Estado, como sujeto obligado, se compromete a cumplir con los derechos, tutelándolos, respetándolos, protegiéndolos, garantizándolos y promoviéndolos para que sus titulares puedan ejercerlos (Mideplan/Cepal, 2013 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2013: 2).

Los principios transversales al EBDH son: 1) progresividad y no regresividad, presupone la definición de los derechos que el Estado va a garantizar progresivamente con el objetivo de asignar los recursos suficientes para respetarlos, promoverlos, protegerlos y hacerlos cumplir y, establece la obligación de respetar y garantizar los derechos que ya han sido implementados; no pueden restringirse los derechos previamente garantizados. 2) Igualdad y no discriminación, reconoce que las personas, por el hecho de serlo tienen los mismos derechos humanos sin ningún tipo de distinción. Guía la prohibición de actos discriminatorios y obliga a los Estados a aplicar medidas (acciones afirmativas) no sólo para cumplir con la igualdad formal sino para lograr la igualdad sustantiva; es decir, colocar en el mismo punto de partida a quienes por distintas razones (socioeconómicas, étnicas, raciales, de género, identidad sexual, discapacidad, entre otras) están en desventaja o exclusión en el ejercicio de sus derechos o en la obtención de bienes y servicios. A este efecto, desde una visión igualitarista de los derechos, el Estado debe identificar y reconocer a los sectores vulnerables, por género, discapacidad, grupos étnicos, entre otros. 3) Participación ciudadana, asegura que los titulares de derechos ejerzan sus derechos civiles y políticos, exijan su cumplimiento y participen en la elaboración e implementación de políticas a partir de identificar, conjuntamente con las autoridades, las necesidades y prioridades en el nivel local o comunitario y de contribuir con su experiencia y visión de mundo a la transformación de las inequidades, incluyéndolos en la decisión y gestión de políticas. 4) Transparencia y rendición de cuentas, implica asegurar mecanismos

que establezcan con claridad las responsabilidades a las que está obligado el Estado, los mecanismos de acceso a la información, realización de reclamos y transparencia de recursos, responsabilizando por omisiones o violaciones a los entes públicos obligados y exigiendo su corrección (Abramovich y Curtis, 2003; Cecchini, 2016).

Desde el EBDH, el Estado tiene la obligación jurídica de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de todas las personas, y debe determinar qué sectores de la población requieren su intervención prioritaria en razón de las condiciones de vulnerabilidad y marginación que padecen. Aun siendo titulares de derechos, estos sectores no los pueden exigir o reclamar por sí mismos, les quitaron la voz, por lo que han sido ignorados y excluidos del disfrute de los mismos. Corresponde al Estado generar las condiciones preeminentes para que accedan y los ejerzan. Implica que el ciclo de la planeación de las políticas deba identificar a las personas y grupos que requieren atención prioritaria o especial de su parte, reconociéndolas en sus particularidades, y estableciendo las acciones de igualdad compleja (medidas de nivelación, inclusión y acciones afirmativas) necesarias para tratarles como iguales, garantizando una igualdad sustantiva en el ejercicio de los derechos (principio de igualdad y no discriminación). El Estado se obliga a garantizar la disponibilidad de los derechos (física, económicamente y con información); su accesibilidad (evitando la discriminación); su calidad (con condiciones óptimas para su goce y disfrute) y; su adaptabilidad (acordándolas a la realidad socio-cultural de los afectados).

El orden discursivo hegemónico, cuyo imaginario corresponde a las imposiciones representativas eurocéntricas clasistas, de explotación, patrimonialistas, racistas y machistas, entre otras, derivadas del colonialismo y del neocolonialismo (Quijano, 1970), ha impedido el habla a estas poblaciones y, más aún, les ha incapacitado para hacerse escuchar.

La exención de su habla ha incluido también inhabilitar sus cuerpos y psiquis, conduciendo a desdibujarles, política y ontológicamente, obturando con ello su capacidad de auto-enunciación (Lavou Zoungbo, 2015)⁵. Amputación con la que se ha empujado a las personas y grupos percibidos como diferentes, respecto del patrón hegemónico racial, de color, de lengua, sexo, etnia, orientación sexual, edad, funcionalidad, etc., a concebirse y a actuar en consecuencia con la forma como han sido y son

pensados e intimidados por el imaginario hegemónico: a manera de seres diferentes, y por ello, inferiores e ilegítimos. La sobrevivencia ha conducido a estas poblaciones, por adaptación y subordinación, a aceptar el trato ominoso como natural y legítimo, y a partir suyo, a negar y ningunear su propia esencia. El límite ha sido renunciar, de manera inconsciente, a reconocer y a aceptar que su realidad ha estado y está constituida por un fardo de consecuencias opresivas y discriminatorias propias a sus historias. Su corolario normaliza la obstaculización o negación del acceso y usufructo de los derechos.

Las extirpaciones en el orden existencial, demandan complejizar las responsabilidades del Estado frente al desarrollo de las capacidades de las personas y grupos vulnerados. Pensado relacionamente (Jessop, 2017), el Estado tendría como imperativo, entre sus prioridades, trascender las políticas vinculadas sólo a garantizar directamente la dignidad humana (calidad de vida, salud, educación, inserción comunitaria, entre otras), que si bien necesarias, distan de ser suficientes para el logro de la inclusión. El desafío radica en desplegar la disposición y aptitud (en la conflictiva deliberación pública) para desde el Estado generar las oportunidades con las que personas y grupos, vulnerados en sus derechos y reconocimiento, puedan incrementar sus capacidades de elección (su libertad), y a partir suyo, desarrollen el resto de sus capacidades posibles (Nussbaum, 2012: 121).

En este horizonte, una travesía probable, de factibilidad fortuita, concerniría, junto con un cambio cultural de la sociedad, al hecho de que desde el Estado se crearan las oportunidades para que las personas y sectores sociales silenciados desarrollen sus capacidades de auto-enunciación (Lavou Zoungbo, 2016). Capacidades que suponen que estas poblaciones puedan desplegar facultades y potencialidades que les permitan reconocer, aceptar, y enarbolar sus discursos como auténticos (los verbales y extra verbales); es decir, para que admitan y suscriban los históricos imaginarios, narrativas y corporeidades de su existencia; los que les representan. Derrotero que les permitiría asumir sus contrariedades y desdichas genealógicas, posibilitándoles liberarse, emanciparse (Douzinas, 2006) de las dominaciones diversas que han padecido y padecen en el orden sociopolítico, y, particularmente, en el ámbito intra-síquico (Lavou Zoungbo, 2015); condición que les posibilitaría estar y sentirse incluidos socialmente en términos de igualdad y equidad.

⁵Véase el análisis planteado por Lavou (2015) respecto de los negros en América y el Caribe.

En otras palabras, generar desde el Estado las oportunidades para el desarrollo de las capacidades que incrementen a partir de la auto-enunciación, la libertad de las personas y grupos históricamente vulnerados y discriminados, podría valorarse como condición necesaria y suficiente para concretar, como diría Lehmann (2013) la posibilidad de un momento “liminal”, donde hacerse cargo del contexto que lleva a cuestras las consecuencias de las historias propias permitirá suspender el ser y pensarse diferente, y así, transitar de esta condición social (de opresión, exclusión y discriminación), a otra diferente (de aceptación, reconocimiento e inclusión).

4. Enfoque diferencial

El EBDH centra su preocupación en la garantía de los derechos (resultados), pero también en el modo en cómo se materializan, por lo que el Estado debe prestar particular atención a la orientación de las leyes y políticas desarrolladas para concretarlos (programas, planes y proyectos), en coordinación con los diferentes niveles de gobierno.

Las políticas deberán estar dirigidas a reconocer, visibilizar y atender las particularidades de las personas y grupos en mayor vulnerabilidad. Liza a la que se incorporará, como imperativo ético (Castells, 1999) el pensamiento feminista, el postcolonial (de fin e inicio de siglo) y las experiencias y conquistas de los movimientos sociales de grupos pluri-étnicos, comunidad LGTB, entre otros. (Lamas, 1996; Wallerstein, 1974; Quijano, 2000; Beuchot, 2005).

En el siglo XXI el enfoque diferencial conlleva repensar y reconstruir los DH desde los enfoques diferenciales (Arias Marín, 2015). Las premisas epistémicas y conceptuales desde donde se piensan los DH ya no es sólo el derecho, sino la multi e interdisciplina, y los enfoques de género e intercultural. El EBDH se centra en reconocer las diversas identidades, las diferentes formas de vida, y las variadas maneras de concebir el mundo.

El Enfoque Diferencial (ED) o los enfoques diferenciales, reconocen a las personas como sujetos de derechos, y a la diversidad, como un elemento característico del ser humano; la diferencia constituye la esencia de la que debe ocuparse la acción pública. El ED identifica y visibiliza la diversidad de personas y grupos de personas en variados contextos, que han sido históricamente vulnerados en sus derechos y entrevé vulnerabilidades categoriales: por ciclo de vida (niños, jóvenes, adultos y adultos mayo-

res); grupos étnicos (indígenas, afrodescendientes); género (mujeres y la población LGBTTI) y condición social (discapacitados, pobres, víctimas de las violencias y desplazados, entre otros) (Arteaga Morales, 2012). Además, reconoce la exclusión, dominación y discriminación que éstos han padecido resultado de relaciones asimétricas de poder, tanto a nivel de cada categoría como en su combinación y suma: en el ámbito económico, con degradados niveles de ingreso y riqueza y escaso acceso a recursos; en lo político, con ingreso restringido a la participación, representación y toma de decisiones; y en lo cultural, con la negación de su ser por un hegemónico imaginario de rechazo e infravaloración. Desigualdades acumulativas que les afectan en sus condiciones de vida y en el ejercicio de los derechos.

La otra cara del ED, imbricada al reconocimiento de la diferencia es el potencial de acción social y política de la diversidad, con alcances positivos en sus condiciones de vida, relaciones de poder y formas simbólicas de entender y vivir el mundo. Costas Douzinas (2006) señala que “Cuando aparece el desfase entre las declaraciones proféticas sobre igualdad y dignidad y la obscena realidad de desigualdad, los derechos humanos más que eliminar la guerra conducirán a nuevos tipos incontrolables de tensión y conflicto”. El ED se concentra en discernir cómo y en qué contextos de inequidades se construyen las diferentes identidades individuales y grupales (culturales, sociales e históricas) para, a partir suyo, identificar, atender, privilegiar, corregir y prevenir las actitudes y prácticas (que por discriminatorias y excluyentes) han impedido el acceso al ejercicio de los derechos.

El ED es una vía que amaga las desigualdades sociales y su entrecruzamiento. El ED prioriza acciones de protección y reparación de los derechos vulnerados, por lo que está orientado a identificar las brechas y contingencias que enfrentan las personas y grupos para acceder a ellos; plantea acciones y estrategias específicas de orden distributivo y de reconocimiento que dan soluciones y promueven la participación equitativa de la diversidad en la garantía del goce efectivo los derechos (Fraser, 1997). La lucha por el reconocimiento supone obligar a reconocer por el otro (el que violenta, abusa, explota, discrimina) la personalidad del que reivindica; reconocimiento de la identidad particular a través del otro (Douzinas, 2006: 332), o detonación del desarrollo moral de la sociedad (Honneth, 1996). La lucha contra las situaciones de injusticia, a través de reivindicar la diferencia y denunciar las condiciones

inequitativas y discriminatorias de quienes constituyen la otredad, convierte a los más débiles en actores sociales y también políticos. Con diferentes grados de organización, luchan por su reconocimiento, el de la diferencia, y por su inclusión social y política, y a través de reivindicar sus derechos logran, en mayor o menor medida, la posibilidad de auto-determinarse. La lucha por los derechos humanos desde el ED expresa la capacidad emancipadora de los sujetos, al tiempo que da cuenta de ser una vertiente tutelar.

El ED visibiliza y reivindica la diversidad cultural, social e histórica, las relaciones de género y la etnicidad, sus formas de subordinación y exclusión, y la dinámica de sus relaciones, lo que le convierte en una práctica de resistencia, de reclamo y de emplazamiento contra el abuso del poder. La lucha por el reconocimiento se vuelve una disputa política contra la injusticia, y representa un acontecimiento político por la dignidad (Arias Marín, 2015). El ED encarna una proeza que visibiliza la exclusión y la dominación, e implica un ejercicio político por nuevas conquistas históricas para las sociedades; cambia radicalmente la constitución del sujeto legal y afecta la vida social comunitaria. El horizonte de los DH se transfigura en un tópico de justicia de transición y en una perspectiva por la igualdad y la libertad; su fin es resistir la opresión y la dominación pública y privada (Arias Marín, 2015).

Destacan entre los enfoques diferenciales, la igualdad de género, que concibe a ambos sexos como iguales y libres para desarrollar sus capacidades personales y tomar decisiones en todas las esferas de la vida social, además de orientar que las diferentes necesidades y aspiraciones de las mujeres y los hombres se consideren, valoren y promuevan de igual manera. Reconoce, visibiliza, reivindica y empodera a las mujeres para lograr la igualdad y destaca cuestiones de sexualidad, reproducción, violencias contra las mujeres y participación económica y política de las mujeres, entre otras (Lamas, 1996). El enfoque intercultural, constitutivo del enfoque diferencial, constituye un campo de acción política de intercambio cultural desde miradas y relaciones de poder entre distintas culturas reconocidas en un plano de igualdad. Busca garantizar la diversidad de derechos de las personas y de los pueblos y su propia identidad cultural y autonomía. A las formulaciones universales de los derechos les asocia una forma particular de hacerlos realidad de acuerdo con las diferentes culturas, etnias y grupos, recurriendo a sus recursos naturales, y sus usos y costumbres para la organización social y la elección de sus autoridades (Beu-

chot, 2005). Si bien existe tirantez entre el enfoque de derechos y el enfoque intercultural y en las formas en que estos se abordan en el diálogo, dada la tensión existente entre el relativismo y el universalismo culturales, su superación se ha planteado desde una hermenéutica diatópica que avanza en el potencial emancipador de los derechos humanos. Ello supone un diálogo contextualizado en espacio y tiempo, desde una conciencia auto-reflexiva de la “incompletud cultural” de los intervinientes y a partir del acuerdo mutuo sobre sus preocupaciones. El diálogo así no supone la asimilación, sino la avenencia entre diferentes que tienen la voluntad de desarrollar realidades, concepciones y prácticas comunes, preservando la noción que “las personas tienen el derecho a ser iguales cuando la diferencia las haga inferiores, pero también tienen el derecho a ser diferentes cuando la igualdad ponga en peligro la identidad”. (De Sousa Santos, 2002: 81-82).

5. Igualdad y no discriminación eje transversal del Enfoque Diferencial

En la categorización del derecho internacional de los DH, la igualdad y su corolario la no discriminación conforman los pilares fundamentales y propósitos centrales del Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; se considera como el derecho llave o el derecho a los DH. La no discriminación es una noción dinámica asociada a la ampliación de los derechos y los ámbitos para su exigibilidad. Su concreción supone el tránsito de la demanda por el reconocimiento de la igualdad en dignidad frente a la ley, independientemente de las distintas características o condiciones de las personas y grupos (igualdad formal), al de la igualdad material (igualdad sustantiva) que incorpora la noción de una transitoria discriminación justificada (tratamientos diferenciales) para el logro de la dignidad. El Derecho Internacional y sus órganos de supervisión, el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocen que por situaciones específicas, o por condiciones de vulnerabilidad o inequidades estructurales, determinados grupos o personas tienen que ser reconocidos y visibilizados por sus diferencias y por las variadas formas de discriminación que padecen, apremiando una protección diferenciada frente al resto para garantizar sus derechos (Taylor, 2009).

En términos culturales la discriminación se ha explicado como expresión de un fenómeno generado en

el prejuicio, el odio o el menosprecio, sobre grupos o personas consideradas diferentes por una mayoría o, por un grupo hegemónico; fenómeno que atraviesa la vida cotidiana de las personas que la padecen y lesiona su dignidad humana. Se discrimina a las personas: mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores, extranjeros, inmigrantes, entre otros, y a determinados grupos por motivos de machismo, homofobia, racismo y xenofobia, entre otras, sin que en ningún caso medie un motivo objetivo ni razonable que justifique el trato discriminatorio. La discriminación permanece arraigada al discurso social y se legitima y normaliza en la mayoría de los ámbitos sociales vía un trato transversal discriminatorio, materializado incluso en normas y prácticas institucionales. Sus consecuencias lesivas, obstaculizan, disminuyen y/o niegan derechos, libertades y oportunidades de desarrollo (capacidades); generando exclusión y profundizando la desigualdad social. Su práctica ocurre en los ámbitos público y privado de manera intencional o involuntaria, y en todos y entre todos los sectores económicos y políticos de la sociedad (Rodríguez Piñero y Fernández López, 1986).

La perspectiva cultural también advierte que la discriminación es una práctica histórica ligada a la pobreza y marginación y que la yuxtaposición de las desigualdades de orden simbólico –cultural– y material se retroalimentan recíprocamente, jerarquizando la diversidad social.

Tilly (2001) añade que las capacidades individuales son relacionales y se ejercen a partir de relaciones asimétricas de poder. La discriminación social no es sólo simbólica, sino que concreta prácticas y valores de dominación y subordinación. La dominación la ejerce quien representa los intereses particulares que se reconocen y valoran a sí mismos como universales y genuinos; legítimos. Son los que sancionan negativamente la otredad y habilitan prácticas, normas y creencias de dominación y discriminación frente a lo(s) diferente(s) a sí mismos. Poseen los recursos y capacidades para crear estructuras institucionales estables (instituciones, reglas, prácticas y valores culturales) desde donde se organiza y distribuye de forma natural y normativa el poder y el acceso a los recursos. Tilly plantea que desarrollar las capacidades de quienes enfrentan las mayores desventajas, requiere alterar también las relaciones de poder que sustentan las prácticas y cultura discriminatoria y el entramado institucional que le soporta, gracias al cual ha florecido una acumulativa tradición de relaciones desiguales y discriminatorias.

La discriminación es estructural y ha estado enraizada históricamente en las estructuras sociales, políticas, económicas, culturales, jurídicas y estéticas de la sociedad y se manifiesta inter-seccionalmente. Resulta de la multiplicidad de fuentes de discriminación por: sexo, raza, origen étnico, religión, convicciones políticas, discapacidad, edad, orientación sexual, condición socio-económica, poder político y social, entre otras. Y, sus diferentes categorías interactúan en varios y simultáneos niveles provocando una sistemática desigualdad, vulnerabilidad y exclusión social. Esta noción estructural resulta del análisis sociológico del funcionamiento de la sociedad y de su papel dentro de la producción y la perpetuación de las desigualdades. La discriminación es progresiva, multi-causal, con efectos acumulativos e incrementales y novedosos y mayores daños y problemas sociales, generadores de mayor discriminación (Commission Européenne, 2007).

A partir de esta realidad, el ED de igualdad y no discriminación en políticas públicas ocupa un lugar estratégico que reconoce y da visibilidad a la diversidad étnica, cultural, etarea, de género y funcional, entre otras, y que entrevé las inequidades históricas que subyacen a ella (condiciones de vida, relaciones de poder y cosmogonías). Su observancia requiere acompañarse con acciones de equidad vinculadas a la garantía de participación (experiencia y visión de mundo de quienes la padecen) para eliminar las inequidades y relaciones de dominación que hacen de la diversidad un concentrado de subordinación, discriminación y exclusión social, política y económica.

Así frente a la diversidad social, las políticas públicas con enfoque antidiscriminatorio deben enarbolar la identificación de cada individuo⁶ o grupo, y su diferenciación frente a los demás (Taylor, 2009); transformar los cánones culturales arraigados en prejuicios e intolerancia, traducidos en actitudes y prácticas cotidianas discriminatorias e; incrementar las capacidades de quienes son considerados diferentes. Demanda estrategias transitorias de trato diferenciado por grupo o persona, reconocidas como acciones afirmativas, necesarias y deseables para lograr la equidad social. Las acciones de trato diferencial, o también conocida por otros autores como “medidas positivas y compensatorias”, generan condiciones de igualdad de oportunidades para que quienes han sido vulnerados en sus derechos pue-

⁶La individualidad se explica por la capacidad de cada persona o grupo para alcanzar los bienes socialmente valorados como positivos en un entorno de desigual distribución del prestigio social por nivel de escolaridad, ingreso, pertenencia étnica, género, preferencia sexo-genérica, entre otras.

dan acceder a ellos; es decir, “tratar igual a lo igual y desigual a lo desigual” (Tumer, 1991). La acción deliberada y proactiva, a través de ellas tiene como fin resarcir las desventajas históricamente estructurales en el objetivo de lograr la inclusión social de las personas y/o grupos discriminados.

Las acciones afirmativas corresponden a medidas específicas y temporales, de cierto trato prioritario o preferencial, aplicadas para modificar situaciones y condiciones que suponen desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones, por lo que deberán adecuarse a ellas y ser proporcionales.

6. México, el enfoque antidiscriminatorio y de igualdad: tres estudios de caso

En el ciclo de la política pública mexicana (planeación, implementación y evaluación), la posibilidad de hacer transversal el enfoque antidiscriminatorio y de igualdad se hizo posible el 10 de junio de 2011, a raíz de la reforma al artículo primero constitucional en materia de derechos humanos, estableciendo en su artículo primero que:

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección

de las leyes. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

(Artículo 1° Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10.06.11)

Así mismo, con la promulgación, en 2014, de la Ley Federal para Erradicar la Discriminación (LFED), que constituye la reglamentación al párrafo quinto del artículo primero constitucional. Persigue armonizar las políticas públicas desde el enfoque de derechos humanos como eje rector de las mismas; prohibir toda práctica discriminatoria cuyo objeto o efecto sea impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades; emplazar a los poderes públicos federales en todos los niveles de gobierno, a eliminar los obstáculos que limiten el ejercicio de los derechos humanos y las libertades que impidan el pleno desarrollo de las personas, y su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país; que las autoridades adopten las medidas a su alcance, individual o coordinadamente, acordes a la disponibilidad de recursos según lo previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente, para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades y; establecer en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para cada ejercicio fiscal, la inclusión de las asignaciones correspondientes para promover las acciones de nivelación, de inclusión y las acciones afirmativas.

A partir suyo, entre otras, se reconocen significativos avances respecto de los derechos humanos en los ámbitos ideológico, político, jurídico, institucional y cultural. No obstante, el logro de la igualdad representa un desafío mayor para el Estado mexicano, con esfuerzos que incluyan adecuaciones a los marcos normativos y presupuestales en la reorientación de las políticas públicas, y en la promoción de un cambio cultural profundo capaz de erradicar la discriminación en todas las dimensiones del ámbito público y privado.

En este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, de la administración Peña Nieto estableció acciones específicas para hacer efectivo el acceso a los derechos garantizados por la Constitución, y

planteó como eje de política para lograrlo el de “México Incluyente”. Ello justificó un viraje en la política social, ahora llamada de nueva generación, enfocada a lograr una sociedad de derechos humanos plenos que permitan garantizar el ejercicio de los derechos y cerrar las brechas de desigualdad social que dividen a la sociedad.

Nos interesa mostrar aquí cómo ha sido concretado y desde qué orientación, el enfoque de igualdad y no discriminación en el diseño de algunas de las más emblemáticas políticas sociales de la Administración Federal de Peña Nieto (2012-2018).

En el objetivo de estimar sus alcances se optó por analizar desde el enfoque de igualdad y no discriminación a tres destacados programas responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social Federal, a partir de sus RO 2017 y 2018: “Prospera Programa de Inclusión Social”, “Programa Pensión para Adultos Mayores” y “Atención a Jornaleros Agrícolas”.

El Programa Prospera Programa de Inclusión Social, fue el programa insignia de la política social de nueva generación de la administración Peña Nieto. Representó la concreción de la evolución de una nueva visión de política de desarrollo social focalizada contra la pobreza y en favor de la equidad social, que apuesta por las nuevas generaciones. Su objetivo fue contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que amplían el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud y educación y el acceso a otras dimensiones de bienestar para coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza. Su población objetivo eran los hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la línea de bienestar mínimo cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar a sus integrantes las capacidades en materia de alimentación, salud y educación. Añadió al componente de transferencias monetarias condicionadas y a las acciones en educación, salud y alimentación de los programas que le antecedieron, el de vinculación o inclusión productiva, financiera y laboral ([Diario Oficial de la Federación, 2016](#)). El presupuesto 2017, de este programa por Ramo 20 del Desarrollo Social es de 41,212.90 millones de pesos mexicanos ([Cuenta Pública, 2017](#)), con una variación a la baja en 10.4 % con respecto a 2016.

El Programa Pensión para Adultos Mayores desde el 2007, fue un programa de disputa política por la conquista en la capital del país de un nuevo derecho

social universal: la “Pensión Ciudadana Universal”; elevada a rango de Ley el mismo 2003, que estableció el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años Residentes en el Ciudad de México. El 16 de febrero del 2007 la ley se reformó reduciendo a 68 años la edad para favorecer a las personas con ese derecho universal. Por su parte, el programa federal “70 y Más”, inició en 2012 otorgando un subsidio a los adultos mayores en condiciones de pobreza alimentaria residentes en localidades de menos de 2500 habitantes de alta y muy alta marginación que no fueran beneficiarios de otros programas sociales y daba prioridad a los adultos mayores con alguna discapacidad. Su cobertura dependía de la disponibilidad presupuestaria. En 2013 el programa se transformó en el Programa Pensión para Adultos Mayores, beneficiando a las personas de 65 años de edad y más. Con él se persiguió contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protegieran el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante el aseguramiento de un ingreso mínimo, y en 2017 entregó apoyos de protección social a personas de 65 años de edad en adelante que no recibieran ingreso mensual superior a \$1,092 pesos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo (DOF, 2017 b). El total de población objetivo era de 6,719,624 personas adultas mayores y, de acuerdo con la Cuenta Pública 2017, Ramo 20, de Desarrollo Social, le correspondió un presupuesto por 335.51 millones de pesos mexicanos ([Cuenta Pública, 2017](#)) con una cobertura del casi 85 % (CONEVAL, 2018).

El Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas fue un programa de combate a la pobreza dirigido a los jornaleros agrícolas migrantes e indígenas; cada categorización añade marginación y exclusión acumulándose a ellos los rezagos del lugar de origen, de su condición migrante (desplazados temporales), del trato de los contratistas (enganchadores y coyotes) y de los destinos de atracción como mano de obra para el trabajo agrícola en el campo: incertidumbre jurídica, precariedad laboral (explotación intensiva), bajo jornal diario (pago a destajo), insuficiente acceso y calidad de los servicios de salud y educación, ausencia de seguridad social y de protección de los programas sociales federales por su movilidad, periodos largos de desempleo, y fluctuación de los mercados agrícolas, entre otros. El programa busca fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, incidiendo positivamente en su alimentación, salud y educación reduciendo las condiciones de precariedad que enfrentan a la

población jornalera agrícola y los integrantes de sus hogares. Su población objetivo está integrada por mujeres y hombres de 16 años o más que laboran como jornaleras y jornaleros agrícolas, así como las personas miembros de sus hogares y que residen o tienen su lugar de trabajo en las Regiones de Atención Jornalera (RAJ), permanente o temporalmente. El programa ofrece de manera condicionada: apoyos directos o becas para la permanencia en el Aula, a menores de 18 años de edad inscritos en una institución oficial de educación que se encuentren en Unidades de Trabajo localizadas en una RAJ, sin distinción de sexo en primaria y, en secundaria son mayores en cincuenta pesos a las mujeres; un apoyo Económico al Arribo, a quien notifique su condición de migrante; y apoyos para su Desarrollo a quien apruebe un proyecto para la mejora de los hogares jornaleros, priorizando los proyectos del padrón de beneficiarios de PROSPERA Programa de Inclusión Social. ([Diario Oficial de la Federación, 017a](#)). En las RO no se precisa el presupuesto del programa ni el total de población que será beneficiada, tampoco hay datos indicativos del presupuesto ejercido. Sin embargo, en la Cuenta Pública 2017, por Ramo 20 del Desarrollo Social, corresponde a este programa un monto por 258.09 millones de pesos mexicanos ([Cuenta Pública, 2017](#)).

En apego al artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018, los nueve criterios orientadores de su estudio, fueron:

1. Apego al enfoque de derechos en políticas públicas. Las políticas y programas deberán estar orientadas a la obligación del Estado de respetar, proteger, promocionar y garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas o grupos. El Estado es el sujeto obligado de garantizar derechos y no sólo de satisfacer necesidades básicas.
2. Reconocimiento de las personas destinatarias de los programas, como sujetos titulares de derechos. La población destinataria debe reconocerse como personas y grupos titulares de derechos y no beneficiarias de ayudas; y ser tratadas y referidas de ese modo. Debe reconocerse que las personas y/o grupos destinatarios tienen voz y poder para reclamar sus derechos; y contemplar mecanismos efectivos para su exigibilidad y los mecanismos institucionales para asegurarles respuestas expeditas.
3. Enfoque diferenciado. Deben considerarse las características particulares de las personas en términos de género, edad y etnia, etc., así como sus inequidades y sus patrones socioculturales, para visibilizarlas y empoderarlas; y definir las acciones y orientaciones para dar cumplimiento al goce efectivo de sus derechos. El trato debe adecuarse, según la normatividad dispuesta, para poblaciones y grupos sociales con protección especial por parte del Estado.
4. Enfoques participativos. Deben desarrollarse prácticas que promuevan el efectivo ejercicio del derecho a la participación, dando voz a los sujetos de derechos y enriqueciendo los programas con sus saberes y experiencias de vida.
5. Eliminación de obstáculos para el acceso y disfrute de los derechos. Deben omitirse los componentes, orientaciones, requisitos o prácticas que obstaculicen, pongan en desventaja o dificulten intencionalmente o no, el acceso y/o disfrute de los derechos.
6. Tratamiento prioritario y medidas para la igualdad hacia personas y grupos discriminados. Debe garantizarse la igualdad de condiciones en el acceso a los derechos reconociendo y respetando la diversidad de identidades y sus inequidades; y establecerse prioridades y disposiciones proactivas (medidas de inclusión, de nivelación y/o acciones afirmativas) para garantizar la igualdad e inclusión de las poblaciones reconocidas en desventaja (cuotas, porcentajes, priorización; asignación de mayores puntuaciones, etc.).
7. Accesibilidad al Programa. Deben establecerse condiciones de accesibilidad a las personas y grupos susceptibles de ser discriminados: Física y de proximidad, con instalaciones para la discapacidad motriz, auditiva y visual; y ubicación óptima; Económica, con alcance económico para todas las personas destinatarias (gratuidad de trámites o parámetros razonables de precios acordes a las capacidades económicas según el grupo en situación de discriminación de pertenencia); Informativa, con información clara, sencilla y accesible, publicitada en medios que lleguen a la población destinataria. Y cadena de accesibilidad: con acceso continuo y entrelazado a todos los bienes, productos, instalaciones, tecnologías y servicios.
8. Lenguaje sencillo, directo e incluyente. Debe utilizarse un lenguaje sencillo e incluyente que

facilite entender la información al mayor número de personas, en todos los documentos, formatos y registros, explicitando en qué consiste el programa, a quiénes está dirigido, cómo se accede, qué requisitos pide, cómo pueden realizarse reclamos y exigencias para su cumplimiento, entre otros; y nombrarse a las personas destinatarias de manera explícita y apropiada: personas adultas mayores, personas con discapacidad, etc.

9. Recopilación de información desagregada. Los sistemas de registro de información deben contener indicadores de las condiciones de las personas en términos de género, edad y etnia, y patrones socioculturales (línea de base), con el objeto de hacer análisis diferenciados, medir el cumplimiento de metas específicas por grupos de población, y el avance en el cierre de brechas, identificando obstáculos y barreras.

Con base en estos nueve criterios de igualdad y no discriminación se obtuvieron los siguientes resultados, presentados en tres cuadros resumen, de elaboración propia:

Tabla 1: Programa prospera programa de inclusión social

Criterios	Hallazgos
1	<p>-Narrativa de derechos, igualdad y no discriminación y perspectiva de género, pero NO se incorpora ni en el diseño ni en la operación del programa.</p> <p>Presumiblemente comprometido con la perspectiva de género. Pero robustece los roles tradicionales de género en el ámbito doméstico y de los cuidados (capacitaciones en habilidades y oficios relacionadas a la labor doméstica).</p> <p>-Omiso en alusión a la tutela del Estado en la garantía de los derechos</p> <p>-Satisfacción de carencias, no pensado ni operado como garantía de acceso y ejercicio de derechos.</p>
2	<p>- Las personas destinatarias no están concebidas ni enunciadas como titulares de derechos, sino como beneficiarias de ayudas por carencia de ingresos y falta de capacidades. Otorga apoyos- transferencias monetarias condicionadas.</p> <p>-Los derechos se conciben como sinónimo de tener derecho a: acceso al programa y no a los derechos. Lo que enuncia como derechos es: derecho a un trato digno por los funcionarios y a ser escuchado y presentar quejas. Es necesario, pero difiere de garantizar el acceso al derecho a la alimentación, educación y salud, superar la pobreza y la vulnerabilidad. Se condicionan al cumplimiento de criterios de elección por umbral de pobreza.</p>
3	<p>-Dirigido a población vulnerable: hogares en pobreza definidos técnicamente como tales.</p> <p>-Omiso especificando contextos y condiciones de inequidades en el diagnóstico, población objetivo, cobertura y metas.</p> <p>-Omiso sobre condiciones específicas de la población objeto del programa (por sexo, edad, pertenencia étnica, etc.).</p> <p>-Considera homogéneas a las personas y grupos destinatarios.</p> <p>-Medidas de igualación (acciones afirmativas) para las mujeres y niñas en el acceso a los beneficios.</p>
4	<p>-Omiso. Asimila participación con contraloría del programa (seguimiento y vigilancia del cumplimiento de metas y acciones comprometidas) o con la realización de sus actividades (proyectos productivos, actividades de salud, sesiones informativas). También excluyen a la población de la evaluación del programa. Incluso soslayan la definición de participación en el glosario.</p> <p>- Los destinatarios sin capacidad de decisión sobre el diseño e instrumentación del programa, ni sobre sus condiciones.</p>
5	<p>-Obstáculo por falta claridad en criterios de selección, no prevé evitar exclusión de grupos étnicos.</p> <p>-Obstáculo por inequitativas corresponsabilidades. El incumplimiento de éstas puede derivar en la suspensión de apoyos, (verificación bimestral) y en la salida del programa (regresión en los derechos).</p>
6	<p>-Dirigido a población vulnerable: hogares en pobreza, a través de focalización y verificación técnica de pobreza.</p> <p>-No considera la diversidad de identidades y sus inequidades; se establecen prioridades y disposiciones proactivas para las mujeres: apoyos preferentes a madres de familia; montos mayores de becas a las niñas para su permanencia escolar; atención médica prioritaria a las mujeres embarazadas y en lactancia; acceso prioritario de las mujeres a los servicios de salud; acceso preferencial a las mujeres beneficiarias a diversos servicios financieros; acceso prioritario a créditos con tasas preferenciales.</p>
7	<p>-Omiso en incorporar lenguaje claro, directo e incluyente que proporcione la información concreta que necesita la persona o personas a quien va dirigido el programa.</p>
8	<p>-Señala deber incluir el lenguaje incluyente, pero es insuficiente, omite las diversas lenguas indígenas habladas en el país.</p>
9	<p>-Omiso en desagregar la información por sexo, origen étnico, afro-descendencia, condición de migración, o condición de discapacidad.</p>

CONCLUSIONES	<p>Programa asistencialista y focalizado de combate a la pobreza de hogares.</p> <p>Uso retórico de los principios de los derechos humanos y tergiversación de su noción. Se confunden contener derecho de acceso a información, apoyos y servicios del programa, sin discriminación ni distinción alguna. No refiere el acceso y garantía a los derechos fundamentales: educación, salud, alimentación, lo que propiciaría el cierre de brechas socio-económicas.</p> <p>Por no estar pensado con base en el enfoque de derechos, no posibilita la exigibilidad de los derechos. Plantea el procedimiento administrativo de derecho de audiencia (DA) (derecho de defensa) previa restricción definitiva del derecho a los apoyos, pero ésta no procede ante una instancia judicial autónoma. Son los Delegados estatales y/o la Coordinación Nacional del propio programa quienes autorizan verificar y dictaminar los hechos; difieren los términos de las causales de baja, previo y posterior al DA e; incorporan la figura de denuncia por parte de terceros. La pertenencia al programa está sujeta a la recertificación o re-evaluación de las condiciones socioeconómicas y demográficas de las personas beneficiarias. Explicita la posibilidad de queja o denuncia por incumplimientos e irregularidades y, la de demanda para solicitar beneficiarse del programa.</p> <p>Visibiliza a las mujeres en el discurso, pero no desmontan las causas históricas de su opresión. No toma en cuenta ni sus intereses, ni necesidades, ni prioridades. Da valor económico a las mujeres sin otorgarles autonomía ni empoderarlas para que decidan sobre sus propias vidas. Antepone las prioridades del mercado y robustece los roles tradicionales domésticos.</p> <p>No se visibilizan ni reconocen las especificidades de las poblaciones objetivo (sexo, pertenencia étnico-racial, discapacidad, etc.,) ni sus particulares relaciones de opresión y pobreza, tampoco sus contextos geográficos y culturales.</p> <p>Las acciones afirmativas hacia las mujeres están orientadas a su función reproductiva y de cuidados.</p>
	Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2: Programa pensión para adultos mayores

Criterios	Hallazgos
1	<p>-Omiso en normatividad sobre derechos, igualdad y no discriminación. No reconoce a la seguridad social como un derecho, sino como ayudas contra riesgos. No incluye perspectiva de derechos ni perspectiva de igualdad y no discriminación.</p> <p>-Omiso en la alusión a la tutela del Estado en la garantía de los derechos</p> <p>-Satisfacción de carencias por ingreso y falta de salud, no está pensado como garantía de acceso y ejercicio de derechos.</p>
2	<p>-Las personas destinatarias no están concebidas ni enunciadas como titulares de derechos, sino como personas individuales carenciadas. No obstante que entre las actividades que incluye el programa, señalan capacitarlos en derechos humanos y derechos de los adultos mayores.</p> <p>-Otorga apoyos- Transferencias monetarias condicionadas y servicios de cuidados.</p> <p>-Las personas beneficiarias de ayudas se conciben por carencia de ingresos y falta de salud. No se concibe a la seguridad social como un derecho, pertenecer al programa da derechos: a recibir atención sin costo y trámites gratuitos; contar con información clara y oportuna; recibir un trato digno, respetuoso y sin discriminación de ningún tipo y contar con privacidad de su información.</p>

3	<p>-Dirigido a población vulnerable adultos mayores de 65 años que no cuentan con una jubilación o pensión de tipo contributivo superior a los \$1,092 pesos mensuales.</p> <p>-Omiso especificando contextos y condiciones de inequidades. Considera homogéneas a las personas y grupos destinatarios</p> <p>Refiere el problema a la carencia institucional de seguridad social y pensiones, sin aludir a otras posibilidades de discriminación, propias a la población objetivo.</p> <p>-Omiso en señalar atención prioritaria con acciones afirmativas a la población adulta mayor que sufre mayor discriminación (mujeres, personas indígenas, personas afro-descendientes y personas en situación de discapacidad).</p> <p>_Sólo señala que se favorecerá en el acceso a las personas inscritas en el Registro Nacional de Víctimas, en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, rezago y marginación, mediante solicitud escrita, fundada y motivada que emane de autoridad competente, pero no se especifica en la operación del programa.</p>
4	<p>-Participación restrictiva a personas que hacen gestión voluntaria la Red Social en la promoción y acciones de Contraloría Social. Sin capacidad de decisión sobre el programa, ni sobre sus condiciones</p>
5	<p>-Obstáculo por la documentación para demostrar identidad y edad, tomando en cuenta la falta de accesibilidad y disponibilidad de las instituciones, la lejanía, problemas de salud o movilidad, falta de recursos económicos para pagar los trámites, y condiciones de marginación rural.</p> <p>-Existe deficiencia en los cuidados para adultos con alguna discapacidad.</p>
6	<p>-Dirigido a población vulnerable: Adultos mayores de 65 años y más que no reciben ingresos por jubilación o pensión.</p> <p>-No prioriza por razones de inequidad, si no por cuestiones de jerarquía en respuesta a intereses de orden político-clientelar. Da prioridad a personas integradas a las Programas de Prospera, Programa de Inclusión Social y del Programa de Apoyo (aunque su pertenencia al de 65 y más, les elimina los apoyo del Prospera)</p>
7	<p>-Omiso No existen medidas de igualación entre mujeres y hombres, ni en el caso de hablantes de lengua indígena, o apoyos para el traslado a personas con discapacidad para realizar trámites, ni se proporcionan medios adecuados para su movilidad.</p> <p>-Escasos medios de difusión del programa con lenguaje ciudadano e incluyente.</p>
8	<p>-Omiso en lenguaje incluyente y en las diversas lenguas indígenas habladas en el país.</p>
9	<p>-Omiso en recuperar información desagregada en formatos de acceso y/o rechazo al programa, por sexo, origen étnico, afro-descendencia, condición de migración, o condición de discapacidad.</p> <p>-Omiso en un diagnóstico o evaluación empírica sobre la situación de vulnerabilidad, desamparo o abandono de las personas adultas mayores, descendencia, condición de migración, o condición de discapacidad.</p>

CONCLUSIONES	<p>Programa asistencialista y focalizado de combate a la pobreza de población vulnerable por edad.</p> <p>No hay claridad sobre la noción de derechos, los tergiversa reduciéndolos a tener derecho a usufructuar las ayudas del programa: atención y trámites sin costo, información, trato digno, respetuoso y sin discriminación de ningún tipo, privacidad de su información personal. No reconoce a la seguridad social como derecho.</p> <p>El programa no está concebido desde la perspectiva de derechos, por lo que no son exigibles. Lo único que permite el programa es interponer quejas o denuncias en contra de servidores públicos por incumplimiento en la ejecución, operación o entrega de apoyos, ante las instancias correspondientes (delegaciones de atención ciudadana de la Secretaría de Desarrollo Social).</p> <p>No se visibilizan ni reconocen las especificidades de las poblaciones objetivo (sexo, pertenencia étnico-racial, discapacidad, etc.), ni de sus particulares relaciones de opresión, y pobreza, ni de sus contextos geográficos y culturales.</p> <p>Los apoyos son insuficientes para cubrir el costo de una canasta básica alimentaria y no se resuelven los problemas de prevención de la dependencia y del apoyo a la autonomía.</p> <p>Sólo indica discursivamente que se incluirá la perspectiva de género y acciones afirmativas; pero en la operación lo desatiende.</p>
	Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3: Programa de atención a jornaleros agrícolas

Criterios	Hallazgos
1	<ul style="list-style-type: none"> -Omiso en normatividad sobre derechos, igualdad y no discriminación. -Omite entre las instancias coordinadas de la ejecución del Programa, las especializadas en materia de igualdad y no discriminación. -Omiso en la alusión a la tutela del Estado en la garantía de los derechos -Satisfacción de carencias alimenticias y de educación para menores, NO como garantía de acceso y ejercicio de derechos.
2	<ul style="list-style-type: none"> -Las personas destinatarias no están concebidas ni enunciadas como titulares de derechos sino como beneficiarias individuales a las que se les otorgan ayudas por carencia de alimentaria y educativa. Apoyos – transferencias monetarias condicionadas para alimentarse en la zona de atracción.
3	<ul style="list-style-type: none"> -Dirigido a población vulnerable: Mujeres y hombres jornaleros agrícolas mayores de 16 años en regiones de atracción jornalera (sin destacar sus específicas diferencias). -Omiso en datos sobre condiciones de lugar de expulsión y de atracción de mano de obra jornalera, no precisa condiciones materiales y simbólicas sobre la desigualdad y discriminación que sufren mujeres, personas indígenas y afro-descendientes, personas en situación de discapacidad, por su condición de migrantes temporales y de lugar de origen. No refiere las particularidades por región o territorio de origen y destino de los jornaleros y jornaleras; no especifica perfiles de las familias. -No incluye medidas especiales (acciones afirmativas) para quienes sufren mayor discriminación (mujeres, personas indígenas, afro-descendientes, personas migrantes, personas adultas mayores, personas en situación de discapacidad).
4	<ul style="list-style-type: none"> -Restrictiva a personas que hacen gestión voluntaria en la Red Social en la promoción y acciones de Contraloría Social. -Sin capacidad de decisión sobre el programa, ni sobre sus condiciones.

5	<p>-Obstáculos por: documentación para poder acreditar la edad; dificultad al presentar un proyecto en la acción de Apoyos para Servicios Básico, pues no cuentan, tienen acceso o saben manejar las TICS; no brindan orientación sobre Regiones de Atención Jornalera para asesorías ni proporcionan herramientas digitales para hacerlo; falta de explicación de términos (Certificación de la Corresponsabilidad).</p> <p>-El programa lo buscan las personas, en vez de ofrecerse por las autoridades en las zonas de atracción.</p>
6	<p>-Dirigido a población vulnerable: Personas hombres y mujeres mayores de 16 años que trabajan como jornaleros agrícolas que se encuentren en Regiones de Atención Jornalera</p> <p>-No prioriza por razones de inequidad, sino que jerarquiza. Prioriza los proyectos que cuenten con la participación de integrantes del conjunto de hogares del padrón de beneficiarios de PROSPERA. Los apoyos del Programa Estímulos para la Asistencia y Permanencia Escolar y el Apoyo Económico al Arribo, se prefiere recepción por mujeres, al acompañarse de menores que pueden trabajar, se condiciona la ayuda a que trabajen al menos dos miembros de la familia con jefatura de hogar femenina, a pesar de impedimentos laborales para el trabajo de menores.</p>
7	<p>-Omiso. No toda la información, formatos y otros documentos a completarse están disponibles en todas las lenguas indígenas habladas en el país.</p> <p>-Escasos medios de difusión del programa con lenguaje ciudadano e incluyente, y también en las diversas lenguas indígenas habladas en el país.</p>
8	<p>-Omiso en lenguaje incluyente y en todas las lenguas indígenas en la información, los formatos, los indicadores, y todos los instrumentos para recabar información.</p>
9	<p>-Omiso en información desagregada por sexo, edad, origen étnico, afro-descendencia, condición de migración, o condición de discapacidad. No se identifican ni sus necesidades ni sus prioridades.</p> <p>-Omiso en información sobre las características generales de las regiones, municipios y localidades del programa, se remite a la liga del catálogo de los municipios y localidades que forman las Regiones de Atención Jornalera, sin precisar sus especificidades.</p>
CONCLUSIONES	<p>Programa caritativo de administración de la pobreza, por condición migrante.</p> <p>Centrado más en resolver condiciones para los empresarios agrícolas que las de la población jornalera.</p> <p>La atención individualizada a la población objetivo permanece al margen de los beneficios sociales, su estrategia focal se asemeja a la caridad social (Transferencias monetarias condicionadas extremadamente precarias) con consecuencias de permanencia y profundización de la desigualdad, discriminación y exclusión. No hay estrategias para la inclusión del sector respeto de sus marcadores culturales. Hay un uso político-clientelar, al priorizar el otorgamiento de apoyos a los proyectos de quienes gozan los beneficios del Prospera.</p> <p>No se visibilizan ni reconocen las especificidades de las poblaciones objetivo (sexo, pertenencia étnico-racial, discapacidad, etc.), ni de sus particulares relaciones de opresión, y pobreza, tampoco de sus contextos geográficos y culturales.</p> <p>Alude a los derechos confundiéndolos con el derecho de acceso, información y apoyos y servicios sin discriminación o distinción alguna; no precisa el acceso, y garantía a los derechos como serían la educación, salud, alimentación, entre otros.</p> <p>El uso retórico de los derechos lo hace omiso en su exigibilidad. Sólo facilita emitir quejas, a las que considera como derechos, en razón de falta de información del programa, o, denuncias en contra de servidores públicos por incumplimiento en la ejecución, operación o entrega de apoyos.</p>
	<p>Fuente: Elaboración propia.</p>

Las RO analizadas corresponden a programas cuyos presupuestos y población objetivo difieren, destacando el de los Jornaleros agrícolas y Adultos mayores por ser muy bajos, indicativo de que estas poblaciones de atención no han estado entre las prioridades de la administración peñista.

La comparación entre las RO 2017 y las de 2018 no arrojó cambios significativos, salvo de redacción, entre un año y otro no hubo ningún avance respecto de los criterios de igualdad y no discriminación.

En general, ninguna de las tres RO analizadas expresa que los programas estén concebidos, y deban operarse desde un enfoque diferencial de igualdad y no discriminación. Por tanto, no reconocen ni dan cuenta que el enfoque anti-discriminatorio concretiza el derecho a acceder a los demás derechos y tampoco consideran a éste como un principio transversal de los derechos humanos. Su objetivo no pretende eliminar los obstáculos que limitan el ejercicio de los derechos a las personas en situación de vulneración por discriminación; no están orientados a la reparación de un pasado histórico de exclusiones. Si bien se dirigen a poblaciones vulnerables, son programas que ya existían y fueron concebidos como programas condicionados y focalizados de combate a la pobreza, por lo que su objetivo es satisfacer necesidades socio-económicas a través de ayudas residuales; particularmente, transferencias monetarias condicionadas, desarrollo de capacidades de capital humano para mejorar sus condiciones de vida y rentabilizarse para el mercado y acceso a servicios básicos de salud y educación. Además de los enfoques de género y de DH está ausente el de la interculturalidad. No reconocen, ni visibilizan ni respetan los valores y tradiciones de los pueblos originarios, sus experiencias, y visiones; desconociendo que estas prácticas son discriminatorias y violan derechos. En ninguno de los tres diagnósticos de las RO se identifican, reconocen ni visibilizan las características de identidad de los hombres y mujeres indígenas, ni las particularidades por edad, funcionalidades diferentes y menos aún reconocen sus específicas inequidades. De esta situación tampoco se exceptúa al Prospera, aunque se dice pensado desde el EDH y la perspectiva de género. Éste no reconoce ni visibiliza las inequidades de las mujeres ni de quienes habitan los hogares, ni sus contextos.

Prevalece en las tres RO una visión asistencialista de prestación de bienes y servicios a la población objetivo (apoyos a personas físicas en situación de desigualdad económica) y no de tutela y garantía de derechos humanos como obligación del Estado a

través de los enfoques diferenciales. Los programas están pensados para mitigar carencias y no para garantizar derechos: apoyos económicos a hogares, a las personas adultas mayores, a las personas jornaleras; capacitaciones productivas y financieras, y acceso a servicios básicos y (sin calidad) de salud y educación. Las personas destinatarias, directas o indirectas, de los bienes y servicios de los programas no son reconocidas como poblaciones titulares de derechos sino como beneficiarias, a las que se les dan ayudas.

Destaca como principal ausente en la mayoría de las RO el componente de participación activa de la sociedad, tanto en el componente de exigibilidad de derechos, como respecto de su incorporación al proceso del ciclo de la política y particularmente como acción para incidir en su propio desarrollo. Situación asociada a la incompreensión de que la población objetivo son personas titulares de derechos con capacidad de decisión (acción política) y voz propia. En algunas (Prospera) hay una visión distorsionada de la participación, se asimila a fiscalización de los programas o control sobre el resto de las personas, dando lugar al clientelismo. Omiten el fomento a la organización y participación autónoma niega el horizonte emancipador del ED, en virtud de que no se reconoce el potencial de acción social y política de la diversidad atendida, frente a sus condiciones de vida, relaciones de poder y formas simbólicas de ver el mundo. Al no establecerse canales de participación autónoma se cierran las posibilidades de subvertir las diversas condiciones de dominación que padecen. La participación se reduce a un ejercicio de control social, inducido de orden fiscal y clientelar, mismo que deja por fuera a las mujeres, y a las personas pertenecientes a grupos étnicos, afro-descendientes, personas adultas mayores o en condición de discapacidad. Ninguna de las RO promueve ni facilita el desarrollo autónomo de la organización y participación, de las personas beneficiadas imposibilitando su empoderamiento y capacidad de emancipación.

Si bien ninguna RO tiene como intención explícita discriminar a nadie, en la mayoría de los casos ya sea que estén destinadas a un grupo social vulnerable (personas jornaleras agrícolas, adultos mayores,) o bien de manera universal a una población específica (hogares pobres), todas contienen componentes y requisitos que en la práctica pueden obstaculizar o limitar el acceso y disfrute de los beneficios garantizados por los programas. Omiten establecer estrategias para evitar la posible discriminación provocada por el personal del servicio público quien, de ma-

nera intencional o no, puede cometer prácticas de distinción, restricción o preferencia arbitraria o ilegal, provocando la limitación, obstáculo o anulación de los derechos humanos.

Ninguno reconoce las condiciones y contextos de inequidades particulares de sus poblaciones, propiciados por asimétricas relaciones de poder que les colocan en condición de subordinación frente al resto de la población. Tampoco hacen distinciones en los requisitos solicitados para ser parte de los programas o para permanecer en ellos según su específica diversidad, por lo que no proponen tratos diferenciados según las condiciones y necesidades particulares de las personas en el acceso (acciones afirmativas). Las diferencias entre las poblaciones de atención sólo las conciben por sexo (Prospera y Jornaleros Agrícolas) pero no por su diversidad cultural y/o por los efectos diversos en su existencia resultado de las diferentes dominaciones históricas. Las dos RO mencionadas incorporan como focalizaciones algunas acciones afirmativas por sexo a los programas antes existentes, a través de métodos que asignan prioridades y disposiciones proactivas para las mujeres, así como valor económico; pero no instrumentan acciones para darles autonomía ni empoderarlas. Anteponen las prioridades del mercado y robustecen los roles tradicionales domésticos y de cuidado. Piensan a las mujeres como un grupo homogéneo y no contemplan medidas especiales (acciones afirmativas) para garantizar los derechos a personas de este grupo social en situación de discapacidad o pertenecientes a grupos étnicos.

La difusión de los programas las más de las veces es discriminatoria, se hace fundamentalmente por vía internet. No hacen la difusión en las principales lenguas indígenas que se hablan en el país, para que quienes las hablan puedan informarse por sí mismas y acceder a los derechos sin burocracia ni intermediarios. Y tampoco plantean medidas de accesibilidad para la difusión y libre acceso a los programas de quienes tienen capacidades funcionales distintas, visuales, auditivas o motrices, entre otras.

Si bien es manifiesta la intención de incluir a la evaluación como un instrumento indispensable para la mejora cuanti-cualitativa de todo programa, en los procesos evaluativos sólo se incorporan instancias de técnicos y especialistas y no participan las personas sujetas de derechos a quienes está dirigido el programa, habida cuenta que el propósito es incidir en sus condiciones de vida y de capacitarles para la toma de decisiones frente a su propio desarrollo. En las tres RO se carece de metas e indicadores específi-

cos para visibilizar las condiciones de la población en situación de desventaja económica, social, cultural y productiva (mujeres, personas indígenas, niñas, niños, jóvenes, personas afro-descendientes, personas en situación de discapacidad, etc.); y no hay indicadores sobre los resultados esperados para medir el avance respecto de sus inequidades en un horizonte de igualdad de derechos y respecto del cierre de las brechas de desigualdad. En la evaluación no se incorpora la perspectiva de género, ni la de interculturalidad.

Es insuficiente la utilización del lenguaje ciudadano (claro y sencillo) así como del lenguaje incluyente y en lenguas indígenas. En algunas RO se utiliza aleatoriamente, pero no está incorporado de manera transversal a toda la RO. Por otro lado, en la gran mayoría de los apartados el lenguaje utilizado es técnico, lo que constituye una práctica de desventaja y de desvalorización. La información, los formatos, los indicadores, y todos los instrumentos para recabar y otorgar información sobre el programa no están redactados con lenguaje incluyente y ciudadano. Tampoco se reconoce la diferencia, no se recaba información desagregada por sexo, edad, origen étnico, condición de discapacidad, entre otras.

El análisis también da cuenta que en las RO se objetivan criterios y actos evidentes, quizá no intencionales, de discriminación, exclusión e invisibilización.

Entre algunos de los más significativos destacan, algunas tensiones propias al diseño, que afectan también a la operación, y son resultado de falta de claridad o confusión respecto de los enfoques de EBDH y ED. Una primera aparece entre la normativa constitucional que dicta un trato igualitario sin distinción alguna, respetando los derechos, lo que supone pasar por alto las diferencias, o no visibilizarlas, y el hecho de crear condiciones de igualdad sustantiva a través de acciones afirmativas, previo re-conocimiento de las particularidades de la diversidad social. Seguidamente, las RO responden a un diseño de política social centrado en los individuos y sus interacciones frente al EBDH D y ED que instan a conocer y actuar sobre el comportamiento de la sociedad y de las relaciones sociales y; finalmente, las RO dirigen su atención a grupos vulnerables que, por sus condiciones de edad, sexo, pobreza y desigualdades han sido de suyo altamente estigmatizados con estereotipos, por lo que se les ha señalado y denigrado.

En las tres RO está ausente una descripción de las localidades de atención (condiciones sociales de

existencia y formas de vida) y de sus particulares poblaciones de atención (sexo, origen étnico, raza, lengua que se habla, condición de funcionalidad, edad, responsabilidad en el hogar, en los cuidados, participación en la comunidad, etc. Hecho que comporta, entre otras, una clara invisibilización del origen étnico y de raza de las poblaciones de atención (personas y pueblos indígenas y afro-descendientes), explicado posiblemente por la sobre valoración de la cultura occidental, como modelo aspiracional. A todos se les ve como personas iguales, o comunes, ocultando, entre otras, la discriminación étnica y racial histórica de que han sido objeto; lo mismo ocurre con silenciar sus diferencias culturales, mismas que les han dificultado integrarse a la forma de vida pensada como normal. El rechazo a la utilización de categorías e indicadores étnico-raciales y culturales puede asociarse con prácticas que, al ignorarles, los minimizan y marginan. Lo mismo ocurre con el caso de las relaciones de poder respecto del género y la edad, cuya enunciación y reconocimiento son omitidas.

Existe en las tres, una tendencia a responsabilizar (culpar) a las personas de manera individualizada por las dificultades y exclusiones que padecen; no son ni reconocidas ni atribuidas a aspectos culturales, económicos, sociales y de dominaciones varias. La narrativa les responsabiliza de la precariedad en sus condiciones de vida, bajo nivel educativo, falta de emprendimiento, baja autoestima; todos estos estigmas asociados a prácticas y modos de pensamiento recurrentes y habituales socializados como normales desde el imaginario hegemónico. Se traducen en una mirada, e incluso, prácticas de trato despectivo y de inferiorización de las personas por su condición de vulnerabilidad.

El acceso a los programas está fuertemente condicionado al cumplimiento de medidas administrativas, algunas de las cuales a veces esconden prejuicios sociales y étnico-raciales, por el distanciamiento cultural y social que separa el diseño y operación del programa, de las poblaciones objetivo. Estos criterios imponen obligaciones o desventajas a la población que impiden el acceso a la igualdad real de oportunidades y derechos. Se privilegia en el acceso los citados criterios, e ignoran las diferencias en las condiciones de vida de las y los potenciales usuarios; no se reconocen las condiciones de injusticia social.

En el programa de Jornaleros Agrícolas, y Prospera, a las familias se les concibe prejuiciosamente, pensándolas como numerosas e inestables, y con poca presencia del hombre en los hogares. A éstos se les atribuyen características devaluadas (comportar-

se irresponsablemente) y, en razón suya, se les da un trato desfavorable con base en distintas expectativas y exigencias por género. A las mujeres se les piensa también a partir de prejuicios que las relacionan con personas más responsables, pero pasivas, perezosas y poco emprendedoras. Pensarlas así las asimila a personas dependientes, desprovistas inherentemente de autonomía, a las que hay que estimular con ayudas, lo que propicia tratos denigrantes de infantilización. La situación de precariedad social que padecen se interpreta como falta de dinamismo y responsabilidad de las personas, lo que también silencia su carácter estructural. Con los condicionamientos (corresponsabilidades) se estimulan los compromisos de las personas beneficiarias (las mujeres victimizadas) pero a la vez, se les imponen más obligaciones acrecentando su discriminación. Se silencian las problemáticas relativas a sus condiciones de vida, con lo que se evita visibilizarlas, reconocerlas y actuar sobre ellas; y por ende, visibilizar que están ligadas a la inequidad de género y desequilibrios de poderes que obstaculizan su pleno desarrollo. Se reafirman los roles de género y su discriminación.

En Jornaleros Agrícolas, se ocultan los tratos abusivos frente a los niños y niñas de parte de las familias, autoridades y de quienes administran el campo o centro de trabajo, así como también se silencian las prácticas diferenciadas por pertenencia étnica. El silenciamiento es generalizado a las injusticias del trabajo infantil, así como al acoso laboral, tratos hostiles, degradantes y comentarios despectivos en torno a las mujeres y familias, por pertenencias étnicas diferenciadas. Se discrimina a estas poblaciones desvalorizándolas y mostrándoles desconfianza sobre sus capacidades, minusvalorándolas. Las personas beneficiarias reproducen el comportamiento estereotipado.

En el programa de 65 y más de las personas adultas mayores, prevalece una lógica asistencial y compasiva, contraria a otorgarles la palabra y continuar dándoles un lugar protagónico en la sociedad. Prevalece una visión de victimización, minusvalía e indefensión asociada a características de desvalorización, que lejos de abonar en su independencia fortalecen actitudes que deterioran su autoestima y siguen reproduciendo el comportamiento estereotipado que mantiene la discriminación por edad.

En las tres RO, los beneficios otorgados siguen apareciendo como favores concedidos por la voluntad, buena o mala, de los funcionarios en turno, y no como derechos exigibles. Esta posibilidad o no está presente o si lo está, las mismas autoridades

del programa actúan como juez y parte, y prevalece una alta burocratización. Se propicia la continuidad de los valores tradicionales en la relación con el gobierno, de paternalismo y clientelismo, y éste de victimización y degradación de las poblaciones; con ello se obstaculiza cambiar las formas de participación de las personas, se silencia su voz, se impide que puedan auto-enunciarse y representarse y se cancelan las posibilidades de ser autónomas.

7. Conclusiones

La modificación al artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en junio del 2011, inscribió el derecho a la igualdad y no discriminación como derecho transversal, o como el derecho a tener derechos. La realidad de la segunda década del México del siglo XXI evidencia, por el contrario, la normalización y naturalización de la cultura del privilegio, e incluso la apología de la desigualdad social. Esta paradoja reclama, entre muchas otras urgencias para alcanzar un México incluyente y democrático, entender y contestar la desnaturalización de la perspectiva de derechos humanos y enfoque diferencial subyacente a la política pública de la administración Peña Nieto.

A pesar de los compromisos internacionales suscritos por el país y de la reforma constitucional que incorporó la orientación del EDH y de ED, así como del propio Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 que planteó, en su segunda meta “México incluyente”, que la acción del Estado debe estar enfocada a garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social, para integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva, en las RO de los programas del gobierno federal analizados, se muestra una narrativa esclerosada sobre los derechos. Así mismo, exhiben resultados más que precarios con relación a las intervenciones públicas estatales frente a los efectos de la discriminación y la igualdad. Haber otorgado formalmente atribuciones al Estado para tutelar los derechos sin discriminación alguna, como decreto normativo, no significa que su concreción en las políticas y formas de operarlas (RO) haya sido lograda, menos aún lo es que la intencionalidad de éstas haya estado abocada a eliminar las condiciones históricas de discriminación de las diferentes personas y grupos concernidos.

Respecto a los derechos, en las RO, no es evidente que el Estado sea el ente obligado de protegerlos, promoverlos y garantizarlos, ni que sea el principal

actor, aunque no necesariamente el único, capaz de remediar la situación de inequidad histórica y discriminación. La reparación de estos crónicos lastres como obligación del Estado, tampoco queda manifiesta en las RO y se obvia, o distorsiona, que deba realizarse, entre otras, con acciones transitorias específicas (acciones afirmativas), implementadas por los diferentes niveles de gobierno y acordes con el contexto institucional existente; tampoco queda clara la forma, el lugar, y el cómo deben instrumentarse. Además, en las RO ni se prevé ni se registra entre quiénes debería establecerse el diálogo para reconocer los problemas y demandas sentidos por las poblaciones de atención, ni las prioridades para su resolución, la decisión queda estrictamente en manos de las autoridades del gobierno. Se obvia la participación activa de la población concernida en las políticas, en su diseño e instrumentación y, peor aún, se omite la responsabilidad del gobierno de activarla y organizarla, para avanzar en la construcción de identidades y pensar en autónomas formas de desarrollo. Comprensiblemente, tampoco se establecen los montos de los presupuestos públicos que debieran asociarse a la aplicación de dichas acciones afirmativas temporales, y lo mismo ocurre con sus formas de administración. En concreto, las RO son reflejo de una visión vertical que refleja la falta de entendimiento o apropiación, del sentido del Enfoque de derechos humanos y de los enfoques diferenciales y de los procesos históricos de inequidad y exclusión, por parte de los funcionarios públicos. Éstos, por más de tres décadas han estado acostumbrados a pensar e implementar políticas sociales de combate a la pobreza con programas asistencialistas, focales y condicionados, que de suyo han negado la inclusión social y simbólica de los grupos a quienes han estado dirigidos, además que sólo han obtenido impactos lastimosos en sus niveles de vida, impidiendo la transmisión intergeneracional de la pobreza o el poder salir de esta condición.

Las RO analizadas obvian la consideración de las características diferenciales de la población o grupos involucrados en la atención, en términos de género, edad, etnia, ciclos de vida, patrones socioculturales, condiciones sociales y económicas. No las visibilizan ni reconocen que padecen particulares inequidades, vulneración de derechos, formas de opresión y/o de dominación y explotación cotidianas y, por tanto, no entienden por qué deben promoverse temporalmente acciones específicas o acciones afirmativas que equivalen a darles un trato preferencial. Las RO se dirigen a poblaciones asociadas sólo a situaciones de desigualdad económicas, pero sin considerar las in-

equidades simbólicas, de dominación y de exclusión de las que son y han sido objeto históricamente. Por lo que no reconocen las diversas subjetividades y formas de ver el mundo de sus poblaciones objetivo y de sus diversos contextos, a la vez que eluden la voz de los sujetos de derechos históricamente excluidos (específicamente su capacidad de auto-enunciación). Y por tanto no tienen como horizonte establecer las condiciones u oportunidades para igualarles las condiciones, con medidas transitorias de igualdad (acciones afirmativas), que garanticen su inclusión social, mientras se combaten las prácticas de discriminación estructural.

Haber desvirtuado los EDH y de ED conlleva a debilitar y desfigurar el entendimiento de las discriminaciones históricas y de la necesidad imperiosa de instrumentar medidas de resarcimiento y reparación. Naturaliza una visión anodina de los derechos humanos anclada a una retórica que distorsiona su concepción. No piensa a los sujetos como titulares de derechos, ni al Estado como el ente obligado de su garantía, ni a las políticas como estrategias para el cierre de brechas de desigualdad; y perpetúa la deuda de constituir ciudadanos de plenos derechos que participen políticamente decidiendo el sino de su desarrollo. Entre los efectos que ello tiene sobre las poblaciones de atención destaca particularmente, el hecho de ensombrecerles en el entendimiento de los enfoques, y en volver nebuloso el escenario de sus particulares formas de desigualdad y discriminaciones históricas, impidiéndoles reconocerlas. Además, el objetar de manera indirecta su participación activa en la definición de lo que son, de sus necesidades y de las posibles formas de resolverlas en términos de derechos, así como el hecho de recusar el desarrollo de sus capacidades de auto-enunciación, que provocan impedir su organización autónoma y generan su desmovilización en largo trayecto por concretar reparaciones a sus situaciones de desigualdad y discriminación, y por ende, frente a la vulneración o limitación de sus derechos. Desconocer una realidad social de diversidad y disolver su capacidad de acción política implica tendencialmente perpetuar y relegitimar la condición de exclusión y trato diferencial, negando su potencial autonomía y deslegitimando la lucha por su conquista histórica.

Como consecuencia del uso viciado del discurso de los DH y del ED, y de su concreción desvirtuada, en la que está ausente la consideración de la diferenciación histórica en los órdenes cultural, racial, étnico, de funcionalidad, sexual, e inter-seccional, me atrevo a conjeturar una declinación social tendente a la

generación de nuevas formas de diferenciación, sumisión y discriminación social, ahora bajo la forma de la individualización de privilegios de mercado entre los vulnerables.

Estos procesos están relacionados, no con resultados de la atención a las particularidades culturales, territoriales, y de dominación, etc., si hubiese sido el caso de haberse aplicado acciones afirmativas, sino que están asociados al carácter discriminatorio que se mantiene en los programas, derivado de la orientación de políticas sociales asistencialistas, condicionadas y focalizadas en los pobres, ancladas al imaginario de mercado hegemónico prevaleciente. Su racionalidad obvia reconocer la desigualdad y exclusión sociales asociadas a una realidad de desmantelamiento de los derechos sociales, de desregulación laboral, de creciente desempleo formal, de aumento de la informalidad, de precariedad salarial, de brechas de conocimiento, regionales y territoriales; así como a condiciones de dominación propias al clasismo, machismo, racismo, paternalismo y clientelismo, entre otras, presentes en el modelo económico y social mexicano de la administración Peña; las que han hecho de México uno de los países más desiguales de la región latinoamericana.

Los programas aludidos en las RO exaltan el esfuerzo individual (mérito) de la población atendida privilegiándola con acciones condicionadas que fomentan sus capacidades individuales (o capital humano), rentabilizándoles con mayor competitividad y mejor realización en el mercado (razón instrumental del máximo beneficio). Sus méritos (logros) dentro del mercado supondrían la obtención individualizada de los ansiados privilegios que éste ofrece, traducidos simbólicamente en mayor prestigio social, de acuerdo a la lógica mercantil prevaleciente, los que le distinguirían entre su colectividad por el incremento de su capacidad de consumo. Las personas que resulten triunfadoras en el mercado, apoyadas con oportunidades para desarrollar sus capacidades, se convertirán en privilegiadas individualidades.

No obstante, sus comunidades de pertenencia, corresponden a poblaciones vulnerables que descuellan por padecer discriminación histórica. Son a las que crónicamente se les ha dado un trato denigrante y se les ha negado el acceso y usufructo a los bienes, servicios y, con ello se les ha limitado u obstaculizado el acceso y garantía a los derechos y libertades, con efectos degradantes en sus condiciones de vida, dignidad, salud, participación social y política, y reconocimiento cultural. Comunidades que, como se comprobó con los ejemplos analizados, no han si-

do intervenidas reparándose sus situaciones de desigualdad y discriminación históricas. Las políticas de nueva generación han creado oportunidades para el desarrollo de capacidades (de mercado), de manera descontextualizada del territorio, del reconocimiento de las particularidades de la población (su ser diferenciado), de las inequidades sociales, políticas y simbólicas que padecen y de las relaciones de dominación y discriminación a las que están sometidas desde tiempo atrás.

La premisa de incentivar el mérito, como fundamento racional de las políticas en curso, que se traduce en privilegios de mercado, conlleva el riesgo de propiciar una novedosa forma de diferenciación y discriminación individualizada: la discriminación por consumo. Al interior de las comunidades de pertenencia, que padecen exclusión crónica, se establecería entre las personas y grupos una nueva diferenciación, ahora arraigada al triunfo en el mercado, o al acrecentamiento de su capacidad mercantil de adquisición entre los que han triunfado en el mercado y el resto de la comunidad de pertenencia, quienes no lo logran, y son pensados como perdedores. Inconscientemente se propicia la adopción de características de la dominación (privilegios económicos) y si bien puede que no oculten su pertenencia al grupo de pertenencia discriminado, sí dejan de identificarse con su realidad, al tiempo que reproducen prácticas que afectan a las otras personas en su misma situación, o, en mayor desventaja. Así, ayudan a mantener y reproducir la dominación de mercado y la discriminación socioeconómica. Inclination que puede desembocar, tendencialmente, en una nueva y mayor segmentación y estratificación de la sociedad, ahora entre los sectores más desfavorecidos y privados de derechos, generando entre ellos nuevas diferencias o privilegios, más de orden simbólico que material, traducidos en distintas capacidades de consumo, siempre precarizadas, sin que se hayan ni contemplado, ni alterado o resuelto los efectos de su histórica discriminación y desigualdad, y peor aún, permaneciendo sin ser conscientes de ellas.

A pesar de las buenas intenciones y avances normativos respecto de los enfoques analizados, no se han modificado ni las miradas, ni las acciones de decisión política y de políticas, ni la orientación del gasto público. En la sociedad tampoco se han operado las transformaciones culturales para lograr la inclusión social a través de la reconciliación y aceptación de las personas y grupos considerados de la diversidad. De ahí que con un modelo económico he-

gemónico generador de exclusión social, con cada vez mayores brechas de desigualdades y una permanente restricción del financiamiento público en materia social, permanezca la visión de combate a la pobreza. Solo se ha yuxtapuesto un discurso de derechos a políticas y programas asistencialistas concebidos y diseñados para la satisfacción de necesidades, provisión de servicios y generación de infraestructura de personas carenciadas (los pobres) con acciones (ayudas) costo-eficientes. Políticas, si bien necesarias para mejorar la calidad de vida de los sectores discriminados, lo que supondría ampliación del gasto social, no son suficientes para resarcir ni reparar los efectos de la inequidad y la discriminación históricas.

Las acciones de política pública deben tender a ser integrales y centrarse en el reconocimiento y afianzamiento de la diversidad, en un sentido democrático, intercultural, incluyente y solidario. Incluir el tema de la discriminación en la agenda pública todavía permanece pendiente. Reconocer las diferencias, las inequidades, las condiciones y contextos de origen, e incorporar acciones afirmativas en poblaciones en situación de discriminación, conllevaría a una re-conceptualización de orden político y de políticas y programas, así como a una distinta distribución y administración de los recursos; modificaciones que supondrían redefinir las prioridades de política pública, de su forma de gestión y de la orientación de las finanzas públicas, reconociendo en ellas una intervención estatal de nuevo cuño.

Concretar políticas públicas desde los enfoques estudiados reclama entonces voluntad política para operar un cambio cultural en la sociedad y así, reorientar las prioridades del Estado en política social. Implícitamente también clama por una nueva arquitectura institucional y presupuestal, con recursos suficientes, pensadas desde la igualdad y no discriminación (un ámbito institucional integral orientado a conseguir la igualdad de trato de la diversidad social, asegurando la igualdad en dignidad, en libertades y en derechos en cada ámbito de la vida de los y las mexicanas), las cuales deberán atravesar todos los niveles de gobierno e instancias y dependencias institucionales. Desafíos que incluyen armonizar entre sí leyes y normas nacionales, respecto de las entidades federativas y de los municipios; establecer robustos sistemas de datos socio-demográficos particularizados por grupos de diversidad e indicadores para el seguimiento de las asignaciones de recursos (financieras y operativas) destinados contra las desigualdades, permitiendo la rendición de cuentas

y; desarrollar mecanismos de evaluación que midan con precisión los avances en el logro de la igualdad y no discriminación. Ello supondría hacer transversal el enfoque de la igualdad y no discriminación en los instrumentos de planeación y en la asignación del presupuesto público. Transversalidad que implica incorporar en todo el ciclo de la política pública la visión de inclusión y la perspectiva diferencial (étnico-racial, por sexo, edad, condición social, de capacidades funcionales diversas, entre otras) y tomar conciencia, desde diagnósticos precisos, del estado de cada una de las poblaciones objetivo y sus requerimientos, para implementar las estrategias temporales (acciones afirmativas) que atenúen las brechas de desigualdad en el ejercicio de los derechos humanos. La definición de los contenidos y, prioridades de estas políticas tiene que ser producto de un complejo proceso de negociación política con una amplia participación democrática. Sólo una deliberación pública conjunta entre los funcionarios del Estado con las organizaciones sociales y líderes y representantes de las comunidades, durante todo el ciclo de las políticas, garantizará en un largo, progresivo, pedregoso y conflictivo camino, la de-construcción y reparación de un pasado histórico plagado de desigualdades, discriminaciones y exclusión.

Pensar y operar la política pública con EDH, y ED abre horizontes de transformación en la planeación de políticas del Estado, redefiniendo los espacios de intervención y construyendo políticas integrales para combatir las condiciones estructurales de desigualdad e injusticia pero también emplaza a un compromiso para modificar una cultura basada en patrones de dominación y relaciones de poder de un grupo social, étnico-racial y de género sobre otros.

Referencias

- Abramovich, V. y Curtis, C. (1997). Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales. En Abregu, M. y Curtis, editores, *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en los tribunales locales*. Editores del Puerto, Buenos Aires.
- Abramovich, V. y Curtis, C. (2003). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Editorial Trotta, Madrid.
- Alcántara Santuario, A. (2012). Privatización, cambios y resistencias en educación. *Revista de la educación superior*, XLI(4):157- 63.
- Arias Marín, A. (2015). Derechos humanos, ¿utopía sin consenso? En *Ensayos críticos de derechos humanos*, volumen 24. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, D.F.
- Arteaga Morales, B. (2012). El enfoque diferencial: ¿una apuesta para la construcción de paz? En Arteaga Morales, B., editor, *Identidades, enfoque diferencial y construcción de paz*. Observatorio de Construcción de Paz, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá.
- Benhabib, S. (2004). *Los derechos de los otros*. Gedisa, Barcelona.
- Beuchot, M. (2005). *Interculturalidad y derechos humanos*. Siglo XXI-UNAM, México, D.F.
- Bobbio, N. (1993). *Presente y futuro de los derechos humanos*. Paidós, Barcelona.
- Bonfill, G. (1970). Del indigenismo de la revolución a la antropología crítica. En *De eso que se llama antropología mexicana*, p. 39-65. Nuevo Tiempo, México, D.F.
- Buergenthal, T. (2000). Internacional human right in an historical perspective. En Symonides, J., editor, *Human Rights: Concept and Standards*. Ashgate-UNESCO, Reino Unido.
- Castells, M. (1999). *La Era de la Información. El poder de la Identidad*. Siglo XXI Editores, México, D.F.
- Cecchini, S. (2016). Protección social con enfoque de derechos para la América latina del siglo xxi.
- CNDH (2016). *Afrodescendientes en México. Protección Internacional de sus Derechos Humanos*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013). *Panorama social de América Latina 2012*. ONU, Santiago de Chile.
- Commission Européenne (2007). *Lutte contre la discrimination multiple?: pratique, politiques et lois*. Italy.
- CONAPRED (2018). *Resultados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017 y panorama general de la discriminación en México*. CONAPRED, Secretaría de Gobernación, México, D.F.
- Cuenta Pública (2017). *Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal*.

- De la Garza, E. (2000). Flexibilidad del trabajo: discurso y construcción social. *Revista Región y Sociedad*, 12(19):31–81.
- De Sousa Santos, B. (2002). Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos. *El otro derecho*, 81:28–47.
- Diario Oficial de la Federación (2016). *Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2017*. Gobierno de México, México, D.F.
- Diario Oficial de la Federación (2017a). *Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el ejercicio fiscal 2017*. Gobierno de México, México, D.F.
- Douzinas, C. (2006). El fin (al) de los derechos humanos. *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época*, 7:309–340.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social: contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Siglo XXI.
- Ferrajoli, L. (1990). *Derechos y Garantías, La ley del más débil*. Editorial Trotta, Madrid.
- Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Colección Nuevo Pensamiento Jurídico, Bogotá.
- Honneth, A. (1996). *The Struggle for Recognition. The Moral Grammar of Social Conflicts*. The Mit Press, Cambridge.
- Jessop, B. (2017). *El Estado, pasado, Presente, Futuro*. Los Libros de la Catarata, Madrid.
- Lamas, M. (1996). *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. UNAM, México, D.F.
- Laurell, A. (1997). *La reforma contra la salud y la seguridad social*. Friedrich Ebert Stiftung, México, D.F.
- Lavou, V. (1997). *Les noirs et le discours identitaire latino-américain*. CRILAUP, Presses universitaires de Perpignan.
- Lavou Zoungbo, V. (2015). «Bozalengo», esta boca no es mía: la voz del sujeto popular negro en los testimonios (latino) americanos y caribenos, volumen 3.
- Lavou Zoungbo, V. (2016). *El mestizaje paradójico en Nuestra América de José Martí*, volumen 3.
- Lehmann, H. (2013). *El teatro pos dramático*. Editorial Paso de Gato, España.
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades. Propuestas para el desarrollo humano*. Paidós, Barcelona.
- Quijano, A. (1970). *Redefinición de la dependencia y marginalización en América Latina*. Centro de Estudios Socio-económicos, Facultad de Ciencias Económicas
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder y clasificación social.
- Rabossi, E. (1991). El fenómeno de los derechos humanos. En Sobrevilla, D., editor, *El derecho, la política y la ética*. Siglo XXI, IIF-UNAM, México, D.F.
- Rodríguez Piñero, M. y Fernández López, M. (1986). *Igualdad y Discriminación*. , España, . Editorial Tecnos, Madrid.
- Taylor, C. (2009). *El multiculturalismo y la «política del reconocimiento»*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Tilly, C. (2001). *La desigualdad persistente*. Manantial, Buenos Aires.
- Trápaga Reyes, J. (2000). El derecho social en México: problemas y perspectivas.
- Wallerstein, I. (1974). *The Modern World-System*. Academic Press Inc, New York.