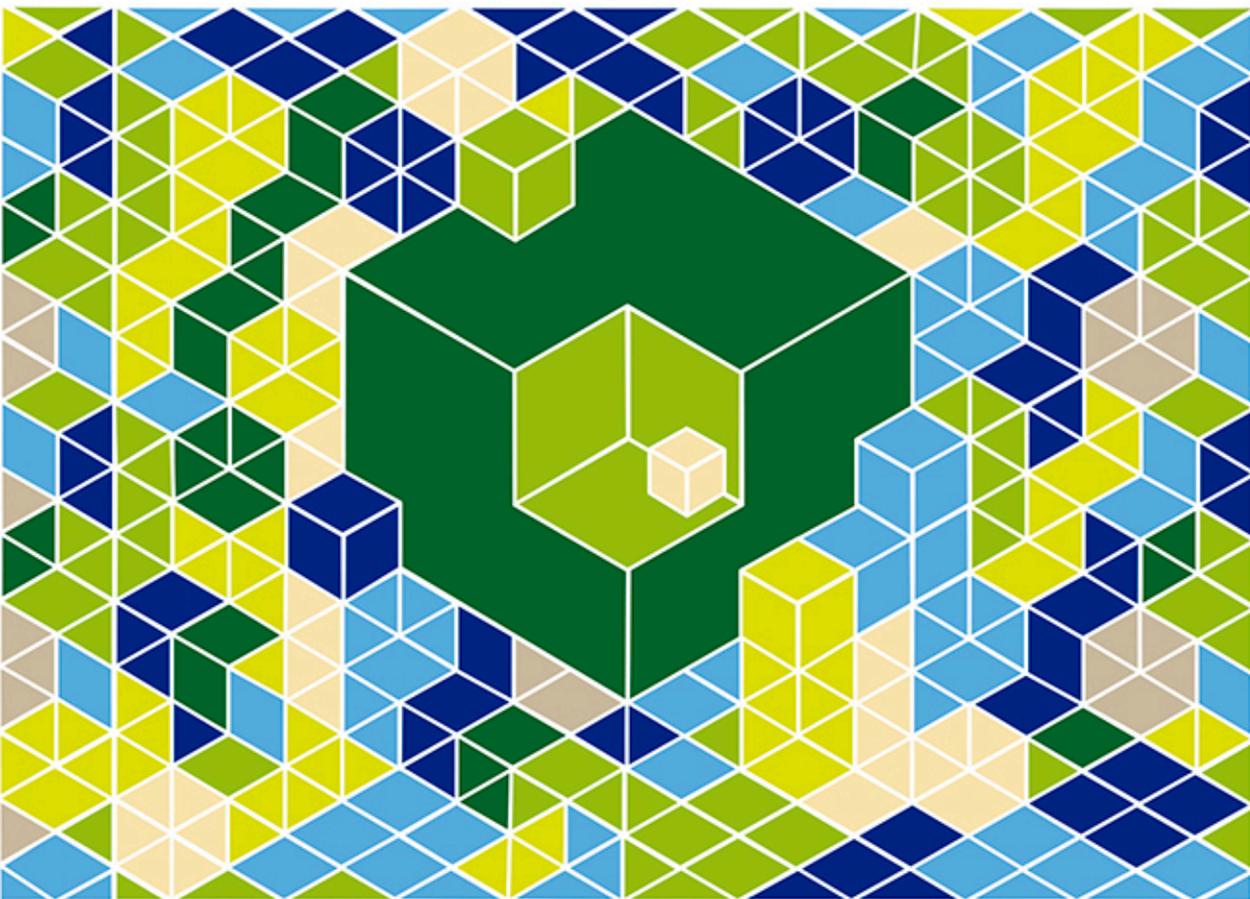


Gobernanza y política pública para la igualdad

Luis F. Aguilar



SEGOB
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



CONSEJO NACIONAL PARA
PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN



CATEDRA UNESCO
"IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN"

SEGOB
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



**CONSEJO NACIONAL PARA
PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN**



CATEDRA UNESCO
"IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN"

Gobernanza y política pública para la igualdad

Luis F. Aguilar

Instituto de Investigación en Política Pública y Gobierno
Universidad de Guadalajara

SEGOB
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



**CONSEJO NACIONAL PARA
PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN**



CATEDRA UNESCO
"IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN"

Coordinación editorial: Carlos Sánchez Gutiérrez.
Cuidado de la edición: Armando Rodríguez Briseño
y Carlos Martínez Gordillo.
Diseño y formación: Génesis Ruiz Cota.

Primera edición: septiembre de 2015.

© 2015. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
Dante 14, col. Anzures,
del. Miguel Hidalgo,
11590, México, D. F.
www.conapred.org.mx

Se permite la reproducción total o parcial
del material incluido en esta obra, previa
autorización por escrito de la institución.

Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.

Impreso en México. *Printed in Mexico.*

Conferencia dictada por el doctor Luis F. Aguilar el 15 de junio de 2015 en el marco del Curso Internacional de Alta Formación 2015. Políticas Públicas Antidiscriminatorias, organizado por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Índice

Presentación	9
Gobernanza y política pública para la igualdad.....	11
La situación actual de la democracia en México: el tránsito hacia el Estado de derecho	12
La gobernanza democrática.....	17
La política pública para la igualdad	22

Presentación

Bien dice Luis F. Aguilar que, para avanzar contra la discriminación, la desigualdad y la exclusión en una sociedad democrática, no basta sólo con el compromiso y el empeño de los Gobiernos e instituciones (aun si se trata de un Gobierno legítimo, legal, benefactor), sino que se debe incentivar e incluir a los actores sociales públicos y privados, para movilizar todos los recursos disponibles con el fin de lograr, como afirma, más que una utopía social, una sociedad fundada racionalmente donde todas las personas puedan disfrutar de los mismos derechos.

Al menos durante las últimas tres décadas, México ha vivido un conjunto de cambios que favorecieron el ensanchamiento de la democracia y permitieron que emergiera a la luz pública la situación en que viven personas y grupos de personas discriminadas o tratadas de manera desigual. Tomar conciencia de la discriminación nos hizo creer que con la transición democrática esos sectores de la población invisibilizados presupuestal y socialmente serían atendidos y, en automático, la sociedad se transformaría en otra, donde los privilegios y las prebendas fueran reliquias del pasado.

De ahí que el autor valore las reformas constitucionales y legales que han impulsado actores políticos, sociales e intelectuales, para crear organismos que atiendan asuntos públicos fundamentales. Sin embargo, también muestra cómo el alcance de esa transición conver-

tida en alternancia política no fue ni ha sido suficiente para superar la desigualdad, discriminación y exclusión de sectores sociales mexicanos. Por el contrario, en su opinión, pese a las transformaciones políticas, permaneció la reproducción de prácticas y vicios del pasado.

Es interesante la propuesta del autor en el sentido de profundizar en la *gobernanza*, para que no sólo se circunscriba a la legitimidad y legalidad de un régimen, de sus leyes y políticas públicas, y a la vigilancia social de su desempeño, sino que deba centrar su acción en la vinculación del Gobierno con las organizaciones políticas, públicas, privadas y sociales, para definir objetivos fundamentales y coyunturales con el fin de trazar en conjunto el rumbo de la sociedad.

El planteamiento de una gobernanza en la que exista una interdependencia permanente y activa entre el Gobierno y la sociedad civil organizada refleja una visión de progresividad democrática. Establece una relación participante, mancomunada y corresponsable tanto en la elaboración de leyes y políticas públicas, como en la planeación y planificación presupuestales, la cual permitiría privilegiar la búsqueda de la igualdad y no discriminación con una perspectiva de transversalidad en las políticas públicas, es decir, para atacar con mayor eficacia la desigualdad —considerando su composición multidimensional y su origen multifactorial—, debe privilegiarse el diseño y ejecución coordinada, complementaria, congruente e integral de las acciones y programas que lleven a cabo las instituciones públicas y la sociedad civil organizada.

En este sentido, los aportes de Luis F. Aguilar son claros y dan un nuevo sentido al vínculo entre Gobierno y sociedad civil (pública y privada). Aguilar nos incita a reconocer una nueva concepción de la gobernanza, para establecer una interrelación e interdependencia permanentes entre la formulación y la ejecución de leyes, programas, políticas públicas y diseños presupuestales, con el fin de lograr que

impacten positivamente en la vida de las personas, “porque en muchas causas de la desigualdad y la discriminación anidan en las mentes y los comportamientos de la sociedad, razón por la cual se requiere el involucramiento de la sociedad en su cambio”.¹

Ricardo Bucio Mújica
Presidente del Consejo Nacional
para Prevenir la Discriminación

¹ *Vid.* p. 30

Gobernanza y política pública para la igualdad

El propósito de mi conferencia es poner a su consideración y crítica el modo de gobernar y las políticas públicas que un gobierno puede y debe emprender para hacer posible la existencia de una sociedad (en nuestro caso, la sociedad mexicana) en donde la igualdad y la inclusión de todos sus miembros sean una propiedad esencial de su estructura y funcionamiento y, por consiguiente, sea una sociedad en la que todos podamos decidir y desarrollar nuestros proyectos de vida sin obstáculos ni adversidades, porque todos disfrutamos de los mismos derechos, garantías, estatus, trato, oportunidades y facilidades. Este proyecto, más que una utopía social, es una exigencia irrenunciable de una sociedad fundada racionalmente.

Mi intervención será más bien conceptual pero tendrá implicaciones prácticas para alterar en diversos modos, grados y tiempos las situaciones insostenibles de discriminación y exclusión, a fin de generar un orden social igualitario, incluyente y amigable. En un primer momento, haré algunos comentarios sobre la situación actual de la democracia en México y pasaré después, en segundo término, a exponer el modo de gobernar o gobernanza que se perfila en los Estados democráticos actuales y que incluye formas de interlocución, decisión y acción conjunta entre el gobierno y la sociedad para atender de manera más eficaz los asuntos sociales de interés general o público, en nuestro caso, la discriminación. En tercer lugar, señalaré algunos temas centrales de política pública para la igualdad, la cual

puede ser una política particular para determinados asuntos y poblaciones objetivo, pero sobre todo debe ser la referencia normativa y perspectiva de cualquier política pública.

La situación actual de la democracia en México: el tránsito hacia el Estado de derecho

La construcción de un régimen democrático vigoroso, capaz de promover y asegurar los valores humanos fundamentales de la vida en sociedad, así como de ofrecer bienes y servicios de utilidad a sus ciudadanos, es una acción colectiva compleja, lenta, problemática y hasta conflictiva, debido a que son numerosos los grupos que se oponen a vivir en una sociedad en la que sus privilegios y abusos se cancelan o a la indiferencia y descompromiso de muchos otros que observan las injusticias de los gobiernos, funcionarios y ciudadanos y las aceptan resignadamente como si fueran el modo normal de vivir en sociedad. Pareciera que el régimen democrático, así como lo entendemos y vivimos, es más bien un asunto de gobierno que uno de orden social, tal vez un modo diferente de ejercer el poder público pero no un modo diverso de vivir en sociedad, liberada de las fallas y los vicios de la transgresión, la corrupción, la impunidad, la desigualdad, la discriminación.

En gran medida las barreras y las fallas del gobierno democrático actual se han debido al concepto de *transición democrática* que hicimos nuestro de buena fe, que nos entusiasmó, movilizó y se popularizó, sin que hayamos percibido sus límites y omisiones conceptuales e

institucionales. Nuestra inconformidad y aun hartazgo ante un gobierno-sistema político rígido, autoritario, inalterado por décadas, que tomó decisiones económicas y sociales funestas, no obstante haya impulsado el desarrollo y la modernización del país, nos condujo a valorar y exigir el régimen democrático. En consecuencia, nos llevó a considerar que la democracia es el resultado de la transición de un régimen autoritario a uno democrático, que la transición consiste en la alternancia en el poder (en la destitución de unos y su sustitución por otros) y que el proceso electoral, en condiciones de libertad, pluralidad y competencia política, sujeto a leyes y a árbitros imparciales, es la pieza clave para realizar la alternancia, llevar a cabo la transición y llegar a la tierra prometida de la democracia. Así ocurrió. La transición fue una teoría política ganadora y sus conceptos se hicieron realidad al final del siglo xx.

Sin embargo, había un defecto en la teoría ganadora de la transición. Ignoró que el gobierno democrático elegido y alternativo es el gobierno de un Estado de derecho, el agente del gobierno, dirección o rectoría de una sociedad cuya organización y funcionamiento descansan en principios, libertades, derechos, obligaciones, que valen y se exigen de igual manera para todo el conjunto de los miembros de la sociedad, los cuales son llamados “ciudadanos” justamente porque poseen ese atributo de igualdad en valor, de equivalencia en derechos, obligaciones, estatus. Se olvidó o se ignoró que la democracia es esencialmente el modo de gobernar que corresponde al Estado de derecho y que la forma democrática de gobierno puede existir sólo en un Estado de derecho, en su marco de valores, derechos, garantías y leyes, que abarcan a todos sus ciudadanos y valen de igual manera para todos.

Sin embargo, después de que ocurrió la alternancia en municipios, entidades federativas y en la federación (la primera, la segunda, la

tercera alternancia) y luego de que los anteriores dirigentes se fueron a sus casas y se creyó que entonces se disponía de gobernantes y funcionarios con otra cara, trayectoria y, supuestamente, con mayor talante moral y compromiso social o con mayor capacidad, nuestra sorpresa fue descubrir que el gobierno no funcionaba como habíamos esperado, que numerosas transgresiones y delitos lo rebasaban y que nuestros problemas de fondo seguían sin respuesta. Descubrimos entonces que podíamos cambiar a los gobernantes, pero que el asunto de fondo era el funcionamiento del Estado, del cual se hacían cargo los gobernantes alternativos que habíamos elegido, y que ese Estado, el Estado de derecho, tenía una existencia parcial y hasta deforme en el país, que era más bien una realidad todavía por construir plenamente.

El descubrimiento nos ayudó a distinguir, finalmente, entre la democracia como alternancia electoral y como ejercicio de gobierno, entre el Estado y el gobierno, entre el gobernante —que muy probablemente ha sido un candidato simpático, carismático, persuasivo, al que habíamos elegido más o menos de manera informada y libre— y el Estado, la organización u ordenamiento de la sociedad, que se estructura sobre el fundamento de valores humanos y políticos de validez universal y, en consecuencia, sobre el fundamento de la igual valía de sus miembros, los ciudadanos, que sólo ilegal e irracionalmente podían ser clasificados unos como ciudadanos de primera y otros de segunda, prescindibles y más bien una carga social.

Descubrimos que el asunto de la alternancia en democracia era apenas el comienzo y que lo que teníamos enfrente era la tarea trascendente y crucial para la sociedad y para la democracia misma de construir el Estado de derecho, el imperio constitucional y el imperio de la ley (sin excepciones, sin impunidad), la vigencia efectiva de la misma valía y los mismos derechos, obligaciones, oportunidades y trato de todos y cada uno de los miembros de la sociedad nacional

y territorial organizada como Estado de derecho, y organizada de esa manera para poder vivir en paz, con seguridad, con certidumbres básicas en nuestras relaciones sociales, y tener una existencia con sentido y con aspiraciones de desarrollo personal y común.

Desde los primeros años de la alternancia registramos las fallas institucionales, administrativas y fiscales de los poderes públicos y de los órdenes o niveles de gobierno que integran y dirigen el Estado. Descubrimos, asimismo, las fallas de nuestro sistema de justicia y de policía, las limitaciones, vicios y arbitrariedades discriminatorias de numerosos jueces y cuerpos policiacos, además de su desorganización y, con frecuencia, impericia. Descubrimos también la precariedad de la hacienda pública, su limitación de recursos y desequilibrios financieros, que obstaculizan que el gobierno tenga la capacidad de responder a necesidades y demandas justificadas de los ciudadanos. En continuidad, nos fueron evidentes las limitaciones técnicas y organizativas de numerosas entidades de la administración pública al proveer bienes y servicios públicos a los ciudadanos o autorizar sus solicitudes varias y validar sus obligaciones. Descubrimos también con vergüenza y cólera los hechos de corrupción que infectaban prácticamente todos los niveles de la jerarquía del gobierno, del nacional y de los locales, así como confirmamos con pena e indignación que la democracia, al interior del gobierno y de la ciudadanía, no era muy diferente a los gobiernos y sociedades del pasado y reproducía las prácticas de discriminación y menosprecio hacia determinadas personas o grupos por razones de religión, raza, sexo, preferencia sexual, posición política, nacionalidad o por otras varias (sin)razones.

En fin, el gobierno democrático no parecía ser muy diferente respecto de la actuación de los gobiernos del pasado y la ciudadanía recién estrenada repetía la misma historia de indiferencia, prejuicio e irrespeto hacia los demás. El cambio democrático había ocurrido

pero las relaciones sociales permanecían iguales. La falla del régimen democrático concernía a todos, al gobierno y a los ciudadanos, acostumbrados ambos por siglos a la infracción, al privilegio, al arreglo de la corrupción, a la desigualdad y la discriminación.

No cerramos los ojos ante las limitaciones y fallas de nuestra transición democrática. Los actores políticos, sociales, intelectuales han impulsado reformas constitucionales y legales, propuesto la creación de organismos públicos para el tratamiento de asuntos públicos fundamentales, lanzado políticas públicas en nuevos campos y con modos e instrumentos innovadores, a fin de desterrar vicios e ilegalidades y hacer que la estructura normativa estatal de la sociedad mexicana sea realidad efectiva.

La creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) ha sido indudablemente un parteaguas en nuestra historia política y cultura social. La reforma en 2011 al artículo primero constitucional, con un reconocimiento pleno de los derechos humanos de sus ciudadanos, la aprobación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) y su reforma, en consonancia con la reforma constitucional, así como la creación del Consejo, han sido pasos fundamentales y fundadores, apropiados para construir un genuino Estado de derecho y un gobierno democrático. La política democrática sería un cuento hermoso de la vida en sociedad, un conmovedor sermón humanista o una teoría especulativa sobre la sociedad, si no existiera plena igualdad de derechos y de ejercicio de los derechos entre todos los ciudadanos y si no se procediera a cancelar sin titubeos las discriminaciones, desigualdades, marginaciones injustas, y a remover los obstáculos que cierran el paso a la posibilidad real de que todos exijan y ejerzan sus derechos sin coacción, sin solicitar favores, sin tener que llegar a arreglos, sin malos tratos y sin inconveniencias y costos innecesarios en sus vidas.

La gobernanza democrática

En las democracias liberales y en las democracias sociales de los Estados de derecho es obligatorio y no opcional un proceso de gobierno que respete, promueva, proteja y garantice los derechos humanos, civiles, políticos, sociales de todos los ciudadanos, sin excepción y sin otra condición más que el respeto de la ley. Dicho en el lenguaje de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) de la ONU, es obligatorio y no opcional un proceso de gobierno que “respete, promueva y realice los derechos humanos”.¹ O, en el lenguaje del *Catálogo de medidas para la igualdad*, publicado por el Conapred, el Estado debe realizar acciones para promover, proteger, garantizar y respetar los derechos humanos, y debe abstenerse de realizar actos que violenten los derechos humanos e interfieran con el cumplimiento de estas obligaciones.²

El proceso de gobierno o de gobernar, la *gobernanza*, se efectúa mediante diversas actividades particulares y emplea varios instrumen-

¹ Respetar implica que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos de su población y ciudadanía. Proteger significa que los Estados deben llevar a cabo todas las acciones que sean necesarias para evitar que terceras partes impidan o coarten el disfrute de los derechos de los demás, como podrían ser las actividades delictivas de ciertos particulares. Realizar refiere a las medidas que el Estado debe llevar a cabo para asegurar que un derecho en particular se realice o cumpla cabalmente en la sociedad, lo que conlleva, a su vez, dos obligaciones: la obligación de facilitar proactivamente su realización, promoviendo y favoreciendo el desarrollo de la capacidad de las personas, y la obligación de proveer directamente los servicios necesarios para que un derecho sea real, en caso de que no haya otra manera de lograrlo.

² Mireya Del Pino Pacheco, *Catálogo de medidas para la igualdad*. México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2015. Véase el apartado “Las autoridades públicas tienen obligaciones para hacer efectiva la igualdad”, pp. 34-36.

tos particulares para sus fines. Pero los dos medios y recursos fundamentales del gobierno para dirigir son las *leyes* y las *políticas públicas*, las cuales enmarcan, incluyen e integran un conjunto de medidas, acciones e instrumentos particulares. La vigencia y efectividad de las leyes es responsabilidad del sistema judicial y de policía con su aparato coactivo. La elaboración y efectividad de las políticas es responsabilidad de las entidades y el personal de la administración pública. En nuestro caso respetar, proteger y realizar los derechos humanos, con tolerancia cero para la desigualdad, la discriminación y la exclusión, es una actividad de gobierno que, para cumplir su objetivo, implica leyes y políticas y, para lograrlo, seguramente requiere más efectividad y contundencia de los órganos del Estado encargados de la procuración e impartición de justicia. En gran medida, el respeto, la promoción y la realización de los derechos humanos es un asunto de leyes, del imperio de la ley, más que un asunto de políticas, aunque éstas sean actividades coadyuvantes indispensables. En resumen, el objetivo irrenunciable de la no discriminación y desigualdad de consideración y trato de los ciudadanos se logra ante todo mediante la aplicación imparcial de leyes y no sólo mediante políticas, aun si están bien diseñadas y ejecutadas.

¿Qué se entiende por gobernanza? Es un enfoque nuevo y lo es porque actualmente la cuestión principal no es ya la legitimidad política de los gobernantes, de su cargo y su actuación, que en buena medida ha sido resuelta por la democratización del régimen y por una mayor vigilancia social sobre su comportamiento legal. Hoy la cuestión principal es la de la capacidad y eficacia directiva de los gobernantes, su capacidad de resolver problemas y conflictos, de responder a las aspiraciones razonadas de la ciudadanía, de conducir a la sociedad hacia metas de superior calidad de vida.

Por *gobernanza* debe entenderse el proceso de gobierno, dirección o rectoría de la sociedad. Y se entiende específicamente el proceso a

través del cual el gobierno, las organizaciones políticas y sociales, las empresas y otras asociaciones definen y deciden los objetivos (fundamentales y coyunturales) de la vida en común, el rumbo y sentido de dirección de la sociedad, así como definen y deciden las formas de organización, las acciones y los recursos para realizar los objetivos socialmente deseados. La actividad de gobierno es entonces una actividad *intencional y causal*. Intencional, puesto que se enfoca y orienta hacia objetivos considerados socialmente valiosos, y causal, puesto que la actividad gubernativa busca realizar, efectuar, esos mismos objetivos.

La gobernanza no es una actividad discrecional, caprichosa, dejada a la libre voluntad, sino que está *estructurada por instituciones y por el conocimiento*. Las normas jurídicas y éticas, socialmente aceptadas, que las instituciones plasman y preservan, aseguran la legitimidad de las decisiones directivas. El conocimiento, con base en las normas de la ciencia y la tecnología, asegura la eficacia y efectividad real de las decisiones. Las dos clases de normas, las legales y las técnicas, son necesarias, esenciales, puesto que la actividad directiva de la sociedad exige que los actores y los contenidos de las decisiones sean considerados legítimos por los miembros de la sociedad, así como exige que las acciones decididas sean eficaces, su causalidad haya sido probada y produzcan entonces las situaciones sociales deseadas, removiendo o controlando las indeseadas. En nuestro caso se trata que las leyes y políticas orientadas a respetar, proteger y realizar la igualdad de los ciudadanos en valor, dignidad, derechos, libertades, garantías y trato sean legítimas y eficaces. Se requiere calidad y efectividad tanto de la norma como de la política.

La gobernanza es cambiante y toma diversas formas según las relaciones que existan entre gobierno y sociedad en un determinado tiempo social y según la naturaleza del asunto social en cuestión. Sin entrar en detalle, podemos conceptualmente imaginar y sabemos

históricamente que hay épocas sociales y asuntos públicos en los que el gobierno puede tener y tiene mayor peso, influencia, predominio en la definición y ejecución de las decisiones directivas de la sociedad, debido a que la sociedad, por múltiples causas (su atraso, incapacidad, precariedad, desorganización, incomunicación, violencia, desorden...), es gubernamentalmente necesitada, dependiente y subordinada. Pero hay tiempos y asuntos sociales en los que la sociedad en su conjunto o sectores y grupos específicos, por la independencia política que gozan en razón de la democratización del régimen o por los recursos (financieros, cognoscitivos, tecnológicos, organizativos...) que poseen y de los que el gobierno carece, pueden tener o tienen mayor peso e influencia en las decisiones directivas. Pero, por lo regular, en las condiciones actuales, existen situaciones y asuntos en los que el gobierno y la sociedad son interdependientes por el hecho de que no poseen totalmente cada uno los recursos necesarios para realizar sus fines, por lo cual se necesitan mutuamente, tienen incentivos para colaborar y mantienen entonces una relación equilibrada, que hace que las decisiones directivas de gobierno sean de coproducción, coautoría, en muchos asuntos públicos y en muchas sociedades del mundo.

Este nuevo modo de gobernar, en el que los objetivos y las acciones son decididos asociadamente entre el gobierno y la sociedad de diversas maneras, se llama *nueva gobernanza* y es el modo de gobernar que se abre camino y se establece en los Estados democráticos actuales, porque el gobierno ya no puede decidir por sí mismo el rumbo o proyecto de la sociedad y tanto menos realizarlo, dado que carece de los recursos necesarios y suficientes (políticos, financieros, cognoscitivos, organizativos, éticos) y dado que la sociedad actual, por su nivel de desarrollo político, económico, cognoscitivo, organizativo..., no está dispuesta a aceptar decisiones unilaterales y verticales de gobierno que no la convencen, que considera erróneas o costosas, infun-

dadas, inapropiadas, y sabe, además, que el gobierno no podrá llevar a cabo sus acciones decididas sin su consenso, sus recursos económicos, sus conocimientos y relaciones, su apoyo.

En esta perspectiva y tendencia actual, las leyes y las políticas para promover, proteger, garantizar y respetar los derechos han dejado de ser o están dejando de ser decisiones unilaterales monopolizadas por legisladores, partidos políticos, gobernantes con sus círculos de asesores expertos. Los grupos sociales, las organizaciones ciudadanas y las poblaciones objetivo ya no son pasivas, carentes de voz y compromiso, sin ideas y propuestas sobre cómo abordar el problema de la desigualdad y la discriminación, a la espera de que el Estado providente y el gobierno paternal se ocupen de resolver sus problemas y desgracias. El punto de partida de la nueva gobernanza tiene otra premisa y refiere a otra realidad. Los ciudadanos no son sólo personas con necesidades que no pueden atender y deben ser asistidas por el gobierno, sino son también sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas, que tienen la capacidad de involucrarse en sus asuntos específicos de vida y en los asuntos generales y tienen asimismo la capacidad y los recursos para contribuir a resolver sus problemas personales y los generales de la vida asociada, corresponsabilizándose de su solución.

Esta nueva situación lleva a elaborar las leyes y las políticas de otra manera: relacional, participante, mancomunada, corresponsable, de coautoría, correctoría. Dicho recapituladoramente, las leyes y las políticas de derechos humanos y antidiscriminatorias, su elaboración y realización efectiva, son una obra gubernamental-social, una acción asociada, en la que el gobierno, la sociedad y los afectados por los hechos de una desigualdad y una discriminación injusta se involucran conjuntamente en el planteamiento de los problemas y en su solución y se distribuyen tareas y responsabilidades. Vivimos

entonces desde ya en una situación social diferente en la relación entre el gobierno del Estado y las organizaciones sociales, de modo que una ley pública, una política realmente pública, no es sólo producto gubernamental, sino producto de la autoridad pública y del público ciudadano.

La política pública para la igualdad

Sin olvidar la observación central de que la efectividad de la ley constituye el instrumento fundamental para asegurar la igualdad y combatir la discriminación en todas sus formas, consideremos ahora los alcances de las políticas públicas (PP) cuyo objetivo, a través de diversos instrumentos y acciones, será respetar, proteger y realizar la igualdad de los ciudadanos en valor, derechos, libertades, garantías, oportunidades, trato, independientemente de su origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, 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 (como prescribe el artículo 1 constitucional).

En el campo de las PP, relacionadas con los derechos humanos y temas afines, como el de la igualdad y la no discriminación, hay *dos posiciones*. La primera tiene que ver con el diseño y contenido de las PP particulares, cuyos objetivos, poblaciones meta y tipos pueden ser y son diversos. La segunda posición refiere a la exigencia de que la perspectiva de la igualdad sea una referencia obligatoria para todas las PP de un gobierno democrático de Estado de derecho, una “referencia transversal” que cruce o atraviese todo el conjunto de las

políticas y programas. Las dos posiciones son fundadas, necesarias y complementarias, y el Conapred las ha asumido y reelaborado. Llama a la primera posición *medidas para la igualdad* y a la segunda, *la transversalidad de la perspectiva antidiscriminatoria*.

Empecemos con la segunda posición. Estoy cierto de que todos juzgaremos como inválida, ilegítima, contradictoria, cualquier política que en su diseño, decisión e implementación, a) no tome en consideración los derechos y la igualdad de derechos y libertades del público ciudadano que la política atiende, b) introduzca desigualdades y exclusiones o c) las reproduzca y agudice por acción o inacción. Sin embargo, hay muchas políticas y programas sociales que, aunque digan tener otra intención, introducen y reproducen la desigualdad, no la asumen como un problema público o una injusticia o son indiferentes al problema y la injusticia, no les importa o por lo menos no la consideran un asunto público prioritario. Pensemos en programas de educación, salud, transporte público, empleo, por ejemplo, o pensemos en los servicios públicos o en los trámites administrativos a cumplir para obtener permisos y autorizaciones varias.

Esta segunda posición, que considera que la igualdad es una referencia transversal obligatoria para todas las políticas, es también válida porque seguramente estamos de acuerdo en que los problemas de desigualdad, discriminación, irrespeto, interferencia arbitraria, que nuestros conciudadanos padecen en sus derechos, libertades, garantías, trato, consideración social, no son problemas sencillos y separados. Son, en cambio, *problemas complejos, multidimensionales en su composición y multifactoriales en su origen*, razón por la cual no pueden ser atendidos o resueltos satisfactoriamente sólo mediante políticas y programas particulares, que se desarrollan de manera aislada, a cargo de una específica entidad administrativa sin relación con las demás, sino que requieren de múltiples acciones y programas de varias orga-

nizaciones de la administración pública y organizaciones no gubernamentales, que se diseñan y ejecutan o deben diseñarse y ejecutarse en modo coordinado, complementario, congruente, integrado. Pensemos, por ejemplo, en las condiciones de desigualdad, discriminación, exclusión que padecen las poblaciones pobres, indígenas, con creencias religiosas diferentes, migrantes y cuyas cabezas de familia son mujeres. Estos casos y problemas de naturaleza pública, como muchos otros, requieren una estrategia integral de política que incluya múltiples acciones y organizaciones, gubernamentales y sociales, pero articuladas, complementarias, comunicadas, coherentes, sin repetir la historia conocida de políticas cuyos objetivos, acciones y efectos chocan entre sí, se contraponen y, sobre todo, se contrarrestan. Los resultados de una política se cancelan o disminuyen por los resultados de otra política.

Consideremos ahora la primera posición relacionada con las PP específicas. Antes, recordemos que por política pública se entiende un conjunto de acciones decididas por el gobierno en interlocución e interacción con la sociedad a fin de atender un problema público o realizar un objetivo de interés público. Por consiguiente, las acciones decididas son intencionales y causales. Son intencionales, por cuanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor público o a resolver problemas cuya solución es de interés y beneficio públicos; causales, por cuanto las acciones decididas son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema. Las acciones decididas deben ser compatibles con el marco jurídico vigente, dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad y pueden ser implementadas por los actores gubernamentales, por éstos en asociación con actores sociales o por los mismos actores sociales.

Las PP de derechos humanos y de igualdad son las acciones decididas para llevar a cabo con calidad y efectividad las tres obliga-

ciones básicas del Estado, reconocidas constitucionalmente y en la LFPED, que son *respetar, proteger y realizar los derechos humanos*, lo cual implica promover, proteger y realizar la igualdad en derechos, valor, libertades, trato, etc.

En concordancia con los principios que se siguen en otras PP que atienden otros asuntos públicos, los especialistas en políticas de derechos humanos y de la igualdad han propuesto como principios de su elaboración los siguientes: *la progresividad, la utilización de la máxima cantidad disponible de recursos, la irreversibilidad, la satisfacción de los niveles mínimos esenciales, la igualdad y no discriminación, la participación, la transparencia y rendición de cuentas*.³ Respaldo estos principios y considero que son evidentes y no requieren mayor explicación.

Pero quisiera mencionar una contribución analíticamente fina, que respeta estos principios y desglosa las tres obligaciones básicas del Estado. Es una propuesta reciente, elaborada por el Conapred, que habla de medidas más que de políticas, con el propósito de incluir justamente leyes y políticas. Partiendo de la premisa de que un Estado de derecho democrático debe ser activo en el punto central de su constitución, que es la equivalencia axiológica, política y social de las personas y sus ciudadanos, se infiere que el Estado está obligado mediante sus gobiernos a “adoptar medidas”: *medidas para la igualdad y medidas de igualdad*. Éstas son:

acciones deliberadas, coherentes, que las instituciones públicas determinan dentro de su ámbito de obligaciones de derechos humanos y objeto institucional, para corregir condiciones de desigualdad de

³ Radhika Balakrishnan y Diane Elson, “Auditing Economic Policy in the Light of Obligations on Economic and Social Rights”, en *Essex Human Rights Review*, Colchester, Inglaterra, Universidad de Essex, vol. 5, núm. 1, julio 2008, pp. 1-19.

trato hacia personas y grupos discriminados históricamente —o de manera reiterada— en el acceso y disfrute de sus derechos humanos, las libertades y los bienes y servicios públicos.⁴

Estas acciones de las instituciones públicas orientadas al respeto, protección, promoción y garantía del derecho a la igualdad y no discriminación, destinadas a compensar a las poblaciones vulneradas en sus derechos por motivos prohibidos de discriminación, son tres: *medidas de nivelación*, *medidas de inclusión* y *acciones afirmativas*, que en el campo de las PP serían políticas de nivelación, de inclusión y políticas de acciones afirmativas.⁵

En los términos del Conapred, las medidas de nivelación refieren a las acciones “orientadas a eliminar los obstáculos físicos, de comunicación, normativos o de otro tipo para el ejercicio efectivo de los derechos y las libertades de personas y grupos discriminados”.⁶ Las medidas de inclusión son acciones “de carácter preventivo o correctivo, cuyo objeto es eliminar mecanismos de exclusión o diferenciaciones desventajosas para que todas las personas gocen y ejerzan sus derechos en igualdad de trato”.⁷ Las acciones afirmativas son “medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas

⁴ Conapred, *op. cit.*, p. 51.

⁵ Conapred, *op. cit.* Véase el apartado “Medidas para la igualdad en la LFPED”, pp. 60-63.

⁶ *Ibid.*, p. 61.

⁷ Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, art. 15 Quintus. Por exclusión entiendo una situación de dos componentes o aspectos: a) la no participación de determinados grupos de ciudadanos en la toma de decisiones de interés y beneficio público, y b) la no participación de esos grupos específicos de los beneficios de vario tipo que resultan de esas decisiones. Personas o grupos pueden ser correctamente considerados como excluidos por no participar en las decisiones públicas y no participar de los beneficios que arrojan las decisiones.

o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones”.⁸

Las tres medidas implican y desarrollan acciones específicas, que serán distintas según sus objetivos, las características del problema a resolver y el perfil de su población objetivo, pero son también, como señala el artículo 15 Bis de la LFPED, criterios o referencias que toda política pública y acción administrativa del gobierno deben considerar en sus decisiones. La “perspectiva antidiscriminatoria, la cual debe ser incorporada de manera transversal y progresiva en el quehacer público, y de manera particular en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que lleven a cabo cada uno de los poderes públicos federales”.⁹ Las “medidas” son medidas de políticas públicas particulares que se orientan a resolver problemas de desigualdad y discriminación de específicas poblaciones objetivo y son referencias normativas de toda política de un gobierno democrático.

En resumen, la igualdad no se reduce únicamente a ser el tema particular de una agenda particular de gobierno o de una política y programa público sino que es un criterio o valor que todas las acciones del gobierno deben incluir en sus decisiones y operaciones si han de considerarse acciones de un gobierno democrático. Es la perspectiva general de todas las políticas y no sólo de una política pública particular o el tema y la agenda de únicamente tres políticas entre las miles de políticas del gobierno, ocupado en diversos asuntos.

Un último comentario es que las PP pueden elaborarse y decidirse según el esquema de la vieja gobernanza, protagonizada y dominada por el gobierno con limitada participación de la sociedad, o pueden

⁸ *Ibid.*, art. 15 Séptimus.

⁹ *Ibid.*, art. 15 Bis.

elaborarse y decidirse según la dinámica contemporánea de la nueva gobernanza, que implica que las organizaciones civiles, económicas y ciudadanas participen en la definición del problema, en la elaboración de las líneas de acción para resolverlo, en la decisión y en su ejecución. En este nuevo marco, la política es efectivamente pública, obra coproducida por la autoridad pública y el público ciudadano. Las políticas se mueven en esta dirección, las económicas y las sociales y especialmente las políticas de derechos humanos y antidiscriminatorias. En efecto, estas dos cuestiones cruciales no podrán ser resueltas por el gobierno, porque en mucho las causas de la desigualdad y la discriminación anidan en las mentes y los comportamientos de la sociedad, razón por la cual se requiere el involucramiento de la sociedad en su cambio.

Quise mencionar esto porque el combate a la discriminación, la desigualdad, la exclusión no puede ser eficaz y ganar la batalla sólo con el compromiso y el empeño del actor gubernamental, aun si se trata de un gobierno legítimo, legal, benefactor, sino debe incentivar e incluir el compromiso y el empeño de los actores sociales. Y las políticas públicas deben actuar según este esquema, porque las raíces del injustificado problema discriminatorio se encuentran en comportamientos arraigados, socializados, tolerados y hasta socialmente celebrados. La PP para la igualdad, contra la discriminación, debe ser *una empresa gubernamental-social* y, por consiguiente, sus medidas, además de exigir el compromiso de las entidades de la administración pública, de la policía y del sistema de justicia contra las arbitrariedades y transgresiones de la ley, deben *crear, desarrollar y activar* las actitudes y capacidades de la sociedad civil a fin de que comprendan lo absurdo e injusto de la desigualdad, así como crear, desarrollar y consolidar condiciones que posibiliten formas de asociación y corresponsabilidad gubernamental-social y público-privada. Sólo movilizándolo

todos los recursos existentes en una sociedad, los públicos, privados y sociales, es posible avanzar hacia la igualdad y, en particular, es clave movilizar a los que padecen injusta e indignamente situaciones de discriminación e irrespeto, para lo cual hay que involucrarlos en la solución de sus problemas y para ello desarrollar sus capacidades jurídicas, políticas, cognoscitivas, argumentativas, de organización social para revertir su situación, señalar transgresiones, denunciar autoridades y ciudadanos arbitrarios y ofensivos, argumentar sus derechos, criticar negligencias de las autoridades, incentivar vínculos de solidaridad, crear redes cada vez más amplias y robustas.

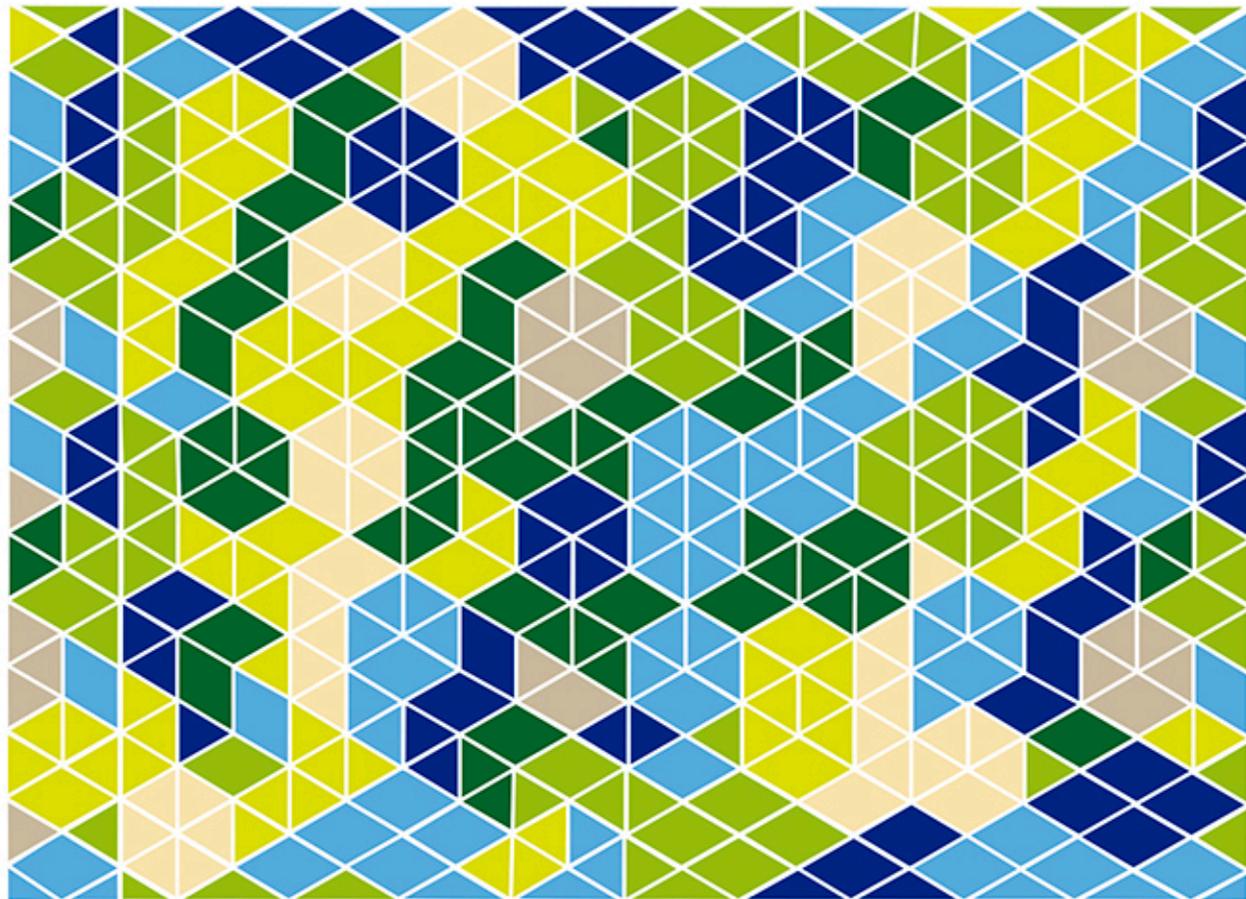
Quizá debería haber abordado con profundidad y especificidad este punto, pero no lo hice. Espero su comprensión. Tenemos que avanzar cognoscitiva y prácticamente en este combate a la desigualdad desde una perspectiva social, del otro lado del gobierno, y, mejor dicho, desde una perspectiva social-gubernamental, asociadamente.

Estoy seguro que compartimos la idea de que los problemas sociales, los crónicos y los críticos, los absurdos e injustos, no tendrán jamás solución sólo con la acción y los recursos del gobierno o sólo con la acción, movilizaciones e iniciativas de las organizaciones sociales y de las poblaciones afectadas. El nuevo tiempo social es de redes, sinergias, asociaciones, complementariedades de todos los recursos disponibles en una sociedad y que son, como se sabe, el del orden y la ley de la autoridad pública, el de la producción e innovación de las organizaciones económicas y el de los vínculos morales y afectivos de las organizaciones de la sociedad civil.

Gobernanza y política pública para la igualdad
se terminó de imprimir en octubre de 2015 en los talleres gráficos de
Impresora y Encuadernadora Progreso (IEPSA), S. A. de C. V.,
San Lorenzo 244, col. Paraje San Juan, del. Iztapalapa,
09830, México, D. F.

Se tiraron 3 000 ejemplares.

Dante 14, col. Anzures,
del. Miguel Hidalgo, 11590, México, D. F.
Tel. (55) 5262 1490
01 800 543 0033
(Lada sin costo desde México)
www.conapred.org.mx



SEGOB
SECRETARÍA DE GOBIERNO



CONSEJO NACIONAL PARA
PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN



CATEDRA UNESCO
IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN