



Número 32 - Suplemento Especial con los galardonados del
CONCURSO DE ENSAYO SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
"PEDRO G. ZORRILLA MARTÍNEZ"

Universidad Nacional Autónoma de México - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - Centro de Estudios en Administración Pública

Política pública para las personas LGBTI. Retos para el Estado mexicano

Roberto Arizmendi Chavez*

Resumen

La población LGTBI en México es un grupo vulnerable que carece de una política pública que promueva el pleno ejercicio de sus derechos humanos. En el periodo de 2012 a 2018 la Administración Pública Federal implementó dos programas que contemplaban líneas de acción para atender la problemática de derechos humanos y discriminación de este grupo, sin embargo, los programas carecen de indicadores e información que permitan conocer y comprender la eficacia e impacto de la acción gubernamental. A partir del análisis de la situación de este grupo en México, en relación a la armonización legislativa con enfoque de derechos humanos, se hacen evidentes los retos para los nuevos gobiernos para la formulación, implementación y evaluación de una política LGBTI en el ámbito federal, estatal y municipal.

Palabras clave

Población LGBTI, derechos humanos, política pública.

* Estudiante de octavo semestre de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública (opción Administración Pública) y ganador del Primer Lugar en el Décimo Concurso de Ensayo sobre Administración Pública "Pedro G. Zorrilla Martínez", que organiza el Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

1. Introducción

“El Estado de derecho propicia un amplio espacio para la reforma de las instituciones existentes y para la búsqueda de los proyectos sociales legítimos que se sostiene desde la pluralidad de la vida colectiva” (Haro, 2010:127). En la actualidad, el Estado mexicano ha configurado un espacio donde los individuos interactúan con base a valores y principios jurídicos democráticos, lo cual implica un modelo en el que los ciudadanos son los titulares de los derechos fundamentales, como lo son los derechos políticos, civiles, de libertad y sociales.

En este sentido, un Estado democrático de derecho no se reduce a requisitos como el imperio de la ley, la división de poderes, la legalidad de la administración y la existencia de derechos y libertades fundamentales. Su alcance conlleva el reto de igualar la legalidad y la legitimidad de las acciones del gobierno y de las demandas de la ciudadanía para promover un Estado más equitativo y justo (Haro, 2010:129).

Este marco indica que en los Estados modernos se vuelve un factor clave la garantía, reconocimiento y protección de los derechos humanos para generar condiciones de vida que aseguren una sociedad más equitativa, igualitaria y plural. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2019), los derechos humanos son las garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y grupos contra acciones que interfieren sus libertades fundamentales y en la dignidad humana. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

El avance y la conquista de derechos humanos obligan a voltear a sectores que en algún momento fueron completamente excluidos de la agenda pública. Uno de estos es el grupo lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual, LGBTTTI. Se reconoce a individuos cuya orientación sexual -capacidad de cada persona de sentir atracción emocional, afectiva y sexual por otra persona- es diferente a la heterosexual; pudiendo ser homosexual, lesbiana y gay que sienten atracción por el mismo sexo, y bisexual, como la atracción por ambos sexos. En este sentido, las siglas LGB hacen referencia a la orientación sexual o preferencia sexual, término también empleado en la legislación mexicana.

Las siglas TTTI aluden a la identidad de género, que se define como el concepto que se tiene de uno mismo como ser sexual y de los sentimientos que esto conlleva. De acuerdo con el Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), la identidad de género se relaciona con cómo vivimos y sentimos nuestro cuerpo desde la experiencia personal y cómo lo llevamos al ámbito público, es decir, con el resto de las personas. Se trata de la forma individual e interna de vivir

el género, la cual podría o no corresponder con el sexo con el que nacimos; esta es independiente de la orientación sexual. Se hace referencia a personas:

-Travesti, aquella que expresa su identidad de género -ya sea de manera permanente o transitoria- mediante la utilización de prendas de vestir y actitudes del género opuesto que social y culturalmente se asigna a su sexo biológico.

-Transgénero, individuo con cualidades y comportamientos de género -el ser masculino o femenino- que no coinciden con su sexo de acuerdo con los patrones sociales y culturales, por lo que se identifica o adopta los del género opuesto. El uso del atuendo del género opuesto es la conducta más ostensible de la transgeneridad.

-Transexual, individuos que se sienten y se conciben a sí mismas como pertenecientes al género y al sexo opuestos a los que social y culturalmente se les asigna en función de su sexo de nacimiento, y que pueden optar por una intervención médica —hormonal, quirúrgica o ambas— para adecuar su apariencia física y corporalidad a su realidad psíquica, espiritual y social.

-Intersexuales. Se refiere a la presencia en la anatomía de una persona de órganos sexuales que corresponden a características de ambos sexos o estructuras que son difíciles de definir o resultan ambiguas desde la lógica que reconoce sólo dos sexos. Para efectos de este trabajo se reducen las siglas a “LGBTI”, contemplando con la única “T” a las personas *trans*¹.

En 1979 se realizó la primera marcha gay en México en la Ciudad de México. La larga lucha de este grupo responde a las manifestaciones de violencia basadas en el deseo del perpetrador de “castigar” dichas identidades, expresiones, comportamientos o cuerpos que difieren de las normas y roles de género tradicionales, o que son contrarias al sistema binario hombre/mujer. Las personas LGBTI se desarrollan dentro de una sociedad con una clara inclinación a la heteronormatividad² y cisonormatividad³ como modelos sociales dominantes que construyen juicios de valor sobre lo que deben ser los hombres y las mujeres; de esta manera, este grupo sufre de estigmas, estereotipos y discriminación.

1 El término *trans* describe diferentes variantes de la identidad y expresión de género, cuyo denominador común es que el sexo asignado al nacer no concuerda con la identidad o expresión de género de la persona.

2 La heteronormatividad se compone de reglas jurídicas, sociales y culturales que obligan a las personas a actuar conforme a patrones heterosexuales dominantes e imperantes. Fuente: *Global Rights: Partners for Justice* (2010), “Cómo lograr credibilidad y fortalecer el activismo: una guía para la incidencia en temas de sexualidad”.

3 La cisonormatividad es “la expectativa de que todas las personas son cissexuales [o cisgénero], que aquellas personas a las que se les asignó masculino al nacer siempre crecen para ser hombres y aquéllas a las que se les asignó femenino al nacer siempre crecen para ser mujeres. Fuente: Greta R. Bauer, et al. (2009), “I don’t think this is theoretical; this is our lives”: How erasure impacts health care for transgender people, *Journal of the Association of Nurses in AIDS Care*.

De acuerdo con la ONU (2014:1), el estigma puede entenderse en general como un proceso de deshumanización, degradación, desacreditación y desvalorización de las personas de ciertos grupos de la población. El objeto del estigma es un atributo, cualidad o identidad que se considera «inferior» o «anormal». Asimismo, los estereotipos se basan en la presunción de que los miembros de un grupo social poseen atributos o características sociales; ambos conceptos pueden legitimar actos de discriminación por parte de los mismos ciudadanos y de la autoridad.

La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH, 2015:47) identifica en la relación de “discriminación y violencia” el concepto de “violencia por prejuicio por orientación sexual, identidad de género o expresión de género”, esto constituye una herramienta para la comprensión de la violencia contra estas personas. De igual manera, algunos países incluyen en su legislación el concepto de crímenes de odio a las agresiones basadas en el rechazo, intolerancia, desprecio, odio y discriminación sobre estos individuos. La Encuesta Nacional sobre Discriminación ENADIS 2017 de INEGI, encontró que 3.2% de la población mexicana mayor de 18 años se identificó como no heterosexual y 96.8% como heterosexual; es así que identificando las condiciones de vulnerabilidad que enfrenta este grupo, se vuelve necesario el esfuerzo por parte del Estado para generar políticas eficaces para su protección, así como para la obligación de investigar y sancionar los delitos de violencia por perjuicio.

La protección del derecho al libre desarrollo de la personalidad⁴ de este sector de la población es resultado de una amplia lucha del reconocimiento de la diversidad sexual y de género⁵ del ser humano. La apertura de ideas por parte de las nuevas generaciones, la transmisión de información, la visualización de la realidad distanciada de la religión y creencias, y la orientación de los gobiernos por la inclusión, seguridad y libertad de todos los ciudadanos brindan un nuevo panorama en la forma que las personas pueden expresar la diversidad sexogenérica, la cual, busca su legitimación e inclusión en los sistemas de valores y marcos normativos de las distintas sociedades⁶.

4 Este derecho deriva de la dignidad de toda persona mediante el reconocimiento de elegir de forma autónoma quién quiere ser para el cumplimiento de metas y objetivos fijados en su proyecto de vida.

5 También conocida como diversidad sexogenérica.

6 Con base a Peter Berger y Thomas Luckman (1968:66-68), *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires: Amorrortu.

2. Adecuaciones al marco jurídico para el ejercicio de derechos de la población LGBTI en México

La ENADIS 2017 revela que la población mexicana opina que los grupos que en mayor proporción 'se respeta poco o nada sus derechos humanos' son a las personas trans, los homosexuales y las personas indígenas con 72%, 66% y 65%, respectivamente. No obstante, 64.4% de las personas piensa que se justifica poco o nada que dos personas del mismo sexo vivan juntas; de igual manera, el 41% de los mexicanos y el 33% de las mexicanas no rentarían un cuarto de su vivienda a una persona trans. Los datos revelan contrastes importantes, la población mexicana es consciente de las condiciones de inequidad que guardan con otros ciudadanos, sin embargo, su apertura a la diversidad es limitada.

Debido a las desventajas que pueden enfrentar las personas LGBTI en su desarrollo, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACNUDH, 2012:12) señaló cinco obligaciones básicas legales de los Estados para la protección de los derechos humanos de las personas LGBTI: proteger a las personas contra la violencia homofóbica y transfóbica; prevenir la tortura así como tratos crueles, inhumanos y degradantes prohibiendo y sancionando tales actos y garantizando que las víctimas reciban una reparación; derogar inmediatamente leyes que penalicen la homosexualidad; prohibir la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género; y preservar la libertad de reunión, expresión y asociación pacífica.

A su vez, el Estado mexicano, al ser integrante de la ONU, asume responsabilidades en materia de derechos humanos. Algunos documentos del marco jurídico internacional de relevancia son la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo segundo estipula que toda persona tiene derechos y libertades sin importar condición alguna. Otro documento que se caracteriza por su sentido de generalidad es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este recurso también brinda protección a los individuos al abolir la pena de muerte en los delitos más graves, a pesar de esto, actualmente ocho países aplican esta sanción a quienes hayan mantenido relaciones sexuales consentidas con personas del mismo sexo.

Es importante mencionar estos documentos ya que fungen como las bases en la protección y respeto de los derechos humanos de las personas LGBTI a nivel internacional. Los países firmantes de la Declaración o del Pacto –incluido México– deben promover en su legislación la protección de los derechos humanos. En sentido particular, en 2006 se emitió la Declaración de Montreal sobre los Derechos Humanos de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales que establecía las principales demandas y exigencias de la población LGBT. De igual manera, se han publicado otros documentos que promueven una agenda más incluyente y específica para este grupo como los Principios de Yogyakarta, la Declaración sobre Orientación Sexual e

Identidad de Género de las Naciones Unidas, Normas Internacionales de Derechos Humanos y Orientación Sexual e Identidad de Género, entre otras.

De forma paralela a los instrumentos internacionales, México ha generado cambios en la legislación. Para efectos de este ensayo se hace énfasis a la reforma de junio de 2011 que adiciona al artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

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 (Cámara de Diputados, 2018:2).

La armonización legislativa es el primer reto planteado para el Estado mexicano, de no ser así la legislación incurre en acciones de inconstitucionalidad que debilitan al Estado de derecho. La plena implementación de la reforma es fundamental para la construcción de una sociedad incluyente, por eso la necesidad de acelerar su implementación.

La falta de articulación y coordinación de los órdenes federal y local, así como entre los Poderes de la Unión, ha limitado los efectos de la reforma. Se puede afirmar que entre el servicio público y la población, persiste el desconocimiento del contenido y alcances de la reforma, lo que limita las posibilidades para su aplicación en las instituciones y la exigibilidad de los derechos. Estos cambios necesarios plantean un nuevo paradigma de obligación a la autoridad para asegurar el goce y ejercicio de los derechos humanos (DOF, 2014:14).

La armonización de las leyes debe realizarse en las siguientes dimensiones:

Normativa: que tome en cuenta la legislación internacional y nacional en derechos humanos que tutela a la diversidad sexual, en la que el Estado acepta que ha de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos, según lo establece el artículo primero constitucional.

La procesal: que se refiere a crear leyes secundarias, programas, procesos, mecanismos y políticas coherentes con sus contenidos en acciones concretas y las normas en las que se sustentan (ONU, 2010:22) así como en los sistemas de monitoreo y evaluación de la implementación de estos, en una lógica de multidireccionalidad en la que los diversos actores obligados e interesados en el tema han de interactuar (Ramos, Irma y González, José, n.d.:29).

Es por esto que se identifican tres adecuaciones urgentes en la legislación mexicana para proteger la dignidad y derechos de las personas LGBTI. En primera instancia, se requiere la

tipificación de crímenes de odio en los códigos penales estatales para generar estadísticas de delitos basados en discriminación; segundo, dar paso a legislar para facilitar el matrimonio entre personas del mismo sexo; y, tercero, facilitar el cambio de identidad de género de las personas trans.

La población LGBT suele ser víctima de crímenes de odio. Las conductas criminales contemplan desde amenazas verbales hasta el asesinato, estos crímenes comunican un mensaje amenazante al resto de los integrantes de los grupos (Parrini, Rodrigo y Brito, Alejandro, 2012:11). Actualmente, solamente 12 estados contemplan en su Código Penal violencia por prejuicio a personas LGBTI, o equivalente. Es así que no existe una cifra oficial estimada de personas violentadas o asesinadas por su condición sexual; la falta de tipificación de homicidio como crimen de odio o de violencia por prejuicio y la incapacidad, desconocimiento y falta de sensibilización de las instituciones para atender a la población LGBT dificultan generar estadísticas que focalicen y sustenten los esfuerzos del Estado.

Cifras de la organización Letra Ese muestran que en México entre 2013 y 2017, al menos 381 personas fueron asesinadas por motivos relacionados a su orientación sexual (Brito, 2018:13). Es posible que este número represente solamente un tercio de los delitos que se cometen en el país. En ocasiones los familiares omiten denunciar los homicidios por condición sexual ya que pueden volverse objeto de prejuicios; asimismo, la falta de capacidad de las autoridades impide identificar a los individuos de acuerdo a su orientación sexual e identidad de género. Bajo la misma línea, los ataques no letales son comunes en la región por lo que se vuelven parte de la vida cotidiana de las personas LGBT, omitiendo así su denuncia y la posibilidad de monitorear estos delitos (CIDH, 2015:17).

Para el segundo punto, las parejas del mismo sexo pueden contraer matrimonio en 14 estados sin recurrir a procedimientos legales. En el caso de los estados donde no es permitido se debe promover un juicio de amparo ante tribunales federales para la revisión del caso. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2015) emitió la tesis de jurisprudencia en 2015 bajo el rubro “Matrimonio. La ley de cualquier entidad federativa que, por un lado, considere que la finalidad de aquél es la procreación y/o que lo defina como el que se celebra entre un hombre y una mujer, es inconstitucional”.

Resulta de importancia dotar de seguridad jurídica a estas parejas ya que, de acuerdo a un estudio demográfico realizado por académicas de la UNAM y el Colegio de México en 2010, se estima que viven en México 229 mil 473 hogares liderados por parejas del mismo sexo (Rabell y Gutiérrez, 2012:35). Tres cuartas partes de dichas familias tenían hijos e hijas, representando 0.6% del total de familias a nivel nacional; por esto,

se vuelve necesario reformar el Código Civil de los estados para suprimir el lenguaje no incluyente.

La tercer exigencia es incluir en el Código Civil de las entidades federativas la posibilidad de que las personas *trans* gocen del derecho a una identidad jurídica o nombre de acuerdo a su condición sexogenérica. Es de importancia para la comunidad *trans* contar con la posibilidad de rectificar las actas ante el registro civil ya que esto permite ejercer el derecho al desarrollo de su personalidad humana, así como también otro tipo de derechos políticos, económicos, culturales, laborales, a la seguridad social, a la educación, entre otros.

En relación a esta exigencia, la SCJN ya había emitido en 2008 la Sentencia del Tribunal Pleno en el Amparo Directo 06/2008, donde reconocía la posibilidad de la rectificación del acta de nacimiento en lo relativo a la mención registral del nombre, con la finalidad de adecuar su acta a la realidad social y jurídica. Este antecedente permite que las personas *trans* modifiquen su identidad sexual o nombre por un procedimiento judicial de alto costo, sin embargo, en la Ciudad de México mediante la reforma al Código Civil en 2015, es posible realizarlo de manera sencilla y accesible; recientemente más estados como Michoacán y Colima han realizado las adecuaciones necesarias.

3. Programas federales para la promoción y protección de los derechos humanos de las personas LGBTI en México en el periodo de 2012 a 2018

Es un hecho que la violencia entre los ciudadanos requiere de la intervención del Estado. No obstante, entre 2011 y septiembre de 2017, CONAPRED analizó un total de 1,075 presuntos actos de discriminación por orientación sexual, identidad y expresión de género o características sexuales donde encontró que el 79% consistió en quejas contra particulares y el resto en quejas contra personas del servicio público (CONAPRED, 2018:4).

Esto reafirma que la Administración Pública no reduce su trabajo a velar por los derechos en las relaciones entre particulares, sino que el mismo aparato administrativo en el ejercicio de sus funciones puede incurrir en actos de discriminación y violación de derechos humanos. Por estas razones, a partir del conocimiento del marco jurídico y de la situación de la población LGBTI en México, se dará paso a hacer una revisión de los programas implementados por la Administración Pública Federal (APF) en el periodo de 2012 a 2018, a fin de conocer los mayores retos por venir para los nuevos gobiernos y la sociedad civil en la implementación de una política pública LGBTI.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 planteaba la instauración del Programa Nacional de Derechos Humanos PNDH 2014-2018, el cual en su objetivo 3° “Garantizar el ejercicio y goce de derechos humanos”, estrategia 3.2. “Responder a las problemáticas de derechos humanos de personas y grupos específicos”, establece la línea de acción 3.2.3. “Impulsar una cultura de respeto de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, travestis, transgénero e intersexuales”. La estrategia 1.2 del mismo plan también contempla la promoción de la armonización legislativa conforme a los contenidos constitucionales establecidos.

La Secretaría de Gobernación se identifica como el principal agente en la realización y coordinación de la política de Estado en materia de derechos humanos. El PNDH 2014-2018 es el programa que responde a las necesidades entorno a la promoción, vigilancia y garantía de los derechos humanos, sin embargo, a partir de una revisión de los resultados de su implementación se encontró que existen indicadores de acciones realizadas, con buen nivel de avance, principalmente en capacitación de los servidores públicos y la armonización normativa para asegurar que la APF se apegue a la reforma de 2011 en materia de derechos humanos.

Uno de los principales requerimientos en generar mejores condiciones institucionales que aseguren el desarrollo de grupos vulnerables es contar con instituciones preparadas para atenderlas, por el contrario, este programa no cuenta con indicadores que reflejen el impacto de la implementación del programa en los grupos objetivo de las intervenciones.

Precisamente la ficha del indicador, del objetivo 6 “Sistematizar información en materia de derechos humanos para fortalecer las políticas públicas” presenta bajos avances; esto se traduce en el desconocimiento de la efectividad del mismo y la limitación de generación de información útil para los tomadores de decisión. En 2017 se definieron los Términos de Referencia para llevar a cabo la evaluación independiente del programa, por lo que la generación de información no permite reorientar esfuerzos con la identificación de aspectos susceptibles de mejora a lo largo de la ejecución del programa.

Cuadro 1. Porcentaje de avance en la elaboración de sistemas de indicadores por derechos humanos

Indicador	Porcentaje de avance en la elaboración de sistemas de indicadores por derechos humanos			
Objetivo	6. Sistematizador información en materia de Derechos Humanos para fortalecer las políticas públicas			
Descripción General	Mide el porcentaje de avance de la información que se elabore y se reporte respecto a la situación de los derechos humanos en México por parte de Secretarías de Estado, Procuraduría General de la República y entidades Federativas			
Observaciones	$PAIDH = \left[0.3 \left(\frac{PIDF}{49} \right) + 0.7 \left(\frac{SIDH}{APIDF} \right) \right] \times 100$ <p>PAIDH= Porcentaje de avance en la elaboración de sistemas de indicadores por derechos humanos a nivel federal.</p> <p>PIDF= Propuestas de sistemas de indicadores por Secretaría de Estado, Procuraduría General de la República y Entidades Federativas.</p> <p>SIDH= Sistema de indicadores por derechos elaborados por Secretaría de Estado, Procuraduría General de la República y Entidades Federativas.</p> <p>APIDF= Número de Secretarías de Estado (16). Procuraduría General de la República (1) y entidades federativas (32). Total=49.</p> <p>En este indicador se le da mayor ponderación a la elaboración de un sistema de indicadores de un derecho humano que a la propuesta que de dicho sistema.</p>			
Periodicidad	Anual			
Fuente	Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Secretarías de Estado, Procuraduría General de la República y Entidades Federativas responsables de dar seguimiento a los indicadores desarrollados.			
Referencias Adicionales	Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos. SEGOB.			
	Línea Base 2013	Meta 2018		
	6% ¹⁴	60%		
	Evolución de la meta			
	2014	2015	2016	2017
	6%	20.40%	30.61%	40.81%

Fuente: PNDH 2014-2018:81.

El programa identificó para el año 2017 un porcentaje de 39.37% de entidades federativas que cuentan con un diagnóstico en materia de derechos humanos. El desconocimiento de las condiciones que guardan los estados dificulta a los gobiernos locales comprender e identificar

las principales problemáticas que afronta su población. Esto también se ve reflejado en la falta de incorporación del enfoque de derechos humanos en la capacitación de la Administración Pública local y en la legislación y planes de desarrollo estatal y municipal.

Por otro lado, derivado de la entrada en vigor de la reforma a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 2014, se puso en marcha el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación PRO-NAIND 2014-2018, que fue un programa especial transversal que llevaban a cabo todas las dependencias y entidades de la APF para promover políticas e incorporar la obligación de la sociedad de actos discriminatorios desde el servicio público, así como fortalecer el conocimiento de la situación de discriminación en México y al cambio cultural hacia la pluralidad, diversidad, igualdad y no discriminación; su implementación se le atribuyó a CONAPRED en conjunto con otras instituciones promotoras de derechos humanos.

De acuerdo con los resultados finales del PRONAIN, las fichas de indicadores de los primeros dos objetivos establecen porcentajes de un buen cumplimiento de las metas planteadas para el año 2018. Estos indicadores hacen referencia a cambios en normatividad y actualización de cláusulas antidiscriminatorias para el servicio público, es decir, indican acciones realizadas.

En el tercer objetivo, se buscó garantizar medidas progresivas tendientes a cerrar brechas de desigualdad que afectan a la población discriminada en el disfrute de derechos, esto sería medido a partir del porcentaje de la población mayor a 18 años con rezago educativo. La medición se hizo con base a datos de rezago educativo de diferentes grupos sociales emitida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; este indicador no es relevante para la medición de resultados de las líneas de acción de esta estrategia, ni del programa, ya que el PRONAIN no contribuye de manera directa a los indicadores.

La ENADIS 2010 refleja la relación de la educación en los individuos con el porcentaje de disposición a que una persona homosexual viva en la misma casa, el porcentaje de aceptación asciende de acuerdo a la escolaridad de la población. Mientras que solamente el 31.3% de las personas sin escolaridad permitirían vivir a una persona homosexual en su casa, el 72% de las personas con posgrados respondieron afirmativamente al planteamiento. Si bien la disminución de la carencia social de rezago educativo incide en la tolerancia por parte de la población, el programa no aporta de forma directa.

El objetivo cuatro, se dirigió a la difusión de la situación de discriminación en el país. El quinto objetivo se refiere el cambio cultural a favor de la igualdad, diversidad, inclusión y no discriminación con participación ciudadana; el indicador "Percepción ciudadana de estereotipos y

prejuicios sociales en espacios de reproducción de la discriminación en México” utilizó para su medición como línea base la ENADIS 2010 con un porcentaje 24.2%. Afortunadamente se cuenta con información de la misma encuesta para el año 2017 con un porcentaje de 23.2%; quedando así distante a la meta planteada para el año de 2018 de 18.3%. Los avances y la información son limitadas, por lo que dificulta el monitoreo de los efectos del programa; además, el programa no produce información específica de la población LGBTI.

El presupuesto asignado a instituciones promotoras de derechos humanos ha incrementado en los últimos años, al menos en el ámbito federal. Tomando como base el ejercicio fiscal de 2004 donde CONAPRED ejerció 53,926,529 millones de pesos, para el año 2017 este órgano ejerció 173,865,358 millones de pesos. Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), órgano constitucional autónomo, presenta un alto incremento en presupuesto como se presenta en la gráfica 1.

Gráfica 1. Presupuesto ejercido por la CNDH de 2003 a 2017 (mdp)

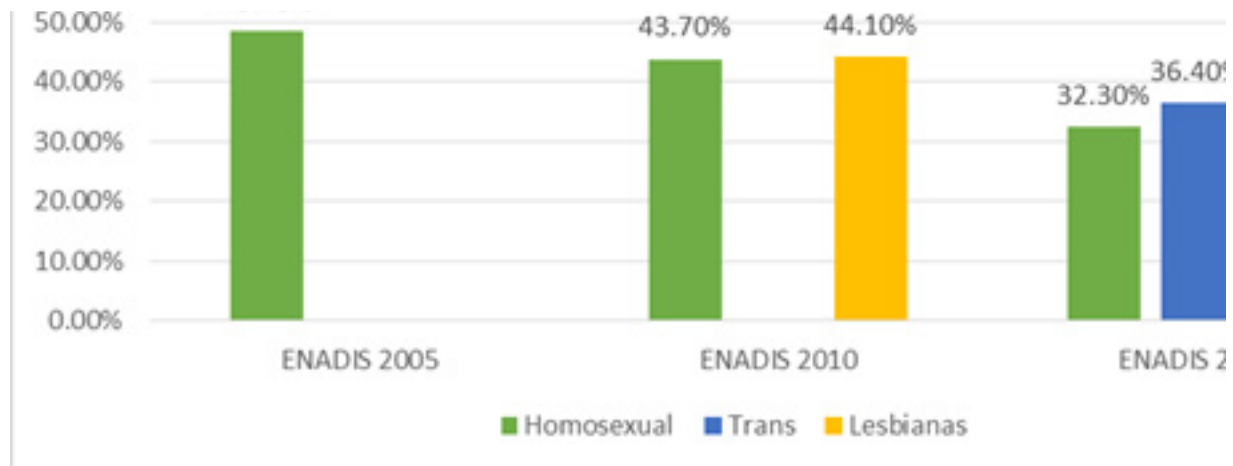


Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como se puede observar, el presupuesto de la CNDH aumentó de manera considerable desde la última administración. Para el caso de CONAPRED, desde su creación en 2003, su presupuesto se ha triplicado. De igual manera, la Subsecretaría de Derechos humanos de la Secretaría de Gobernación fue creada a partir de la administración de Peña Nieto en 2013, la cual estaría encargada de coordinar la política de derechos humanos en el país. Los problemas de gobernabilidad que atraviesa el país han llevado al incremento del presupuesto a instituciones encargadas de la protección de derechos humanos, no obstante, se carece de información para medir el impacto de la coordinación y de las acciones realizadas por parte de las dependencias, entidades y órganos autónomos.

A pesar de la falta de información en torno a las personas LGBTI, la ENADIS en sus ediciones de 2005, 2010 y 2017 ha generado información útil.

Gráfica 2. Porcentaje de población de 18 años y más que no le rentaría un cuarto de su vivienda a una persona por orientación sexual e identidad de género



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A partir de una comparación de los resultados de la ENADIS, se puede observar en la gráfica 2 que el rechazo por parte de los ciudadanos es mayor en 2005, sin embargo, el tamaño de la muestra de esta encuesta es demasiado pequeña⁷. La Encuesta de 2010 hizo una distinción de personas homosexuales en lesbianas y gays, donde no se encuentra una diferencia estadísticamente significativa para ambos grupos; en las primeras dos ediciones de la ENADIS no se contempla aún información de las personas *trans*.

Para el año 2015 las personas homosexuales son objeto en menor medida de prejuicios y discriminación con un porcentaje que reduce en 11.4 puntos porcentuales en comparación con 2010, desafortunadamente, las personas *trans* siguen sufriendo de mayores prejuicios con un porcentaje de 36.40% de rechazo. Respondiendo al mismo planteamiento, en 2017 las mujeres afirmaron que no rentarían un cuarto de su vivienda con un 33% a personas *trans* y un 30% a personas homosexuales; mientras que los hombres con un 41% a personas *trans* y un 35% a homosexuales; esto refleja que existe mayor aceptación e inclusión por parte de las mujeres, en comparación con los hombres, hacia las diferentes expresiones sexogenéricas.

⁷ Se realizaron cinco mil 642 cuestionarios globales, por lo que los resultados pueden no ser representativos. La ENADIS 2005 es el primer esfuerzo en generar información en este tema a partir de esfuerzos de CONAPRED y la Secretaría de Desarrollo Social.

Aunque haya una disminución del porcentaje de rechazo a compartir el hogar con una persona homosexual, la ENADIS 2017 halló que el 64.4% de la población de 18 años y más justifica poco o nada que dos personas del mismo sexo vivan juntas como pareja, asimismo el 43% de la población no estaría de acuerdo con que sus hijos se casaran con una persona del mismo sexo. Es así que los datos indican que los mexicanos han incrementado su disposición a convivir con personas homosexuales, no obstante, más de la mitad no consideran justificables este tipo de uniones.

Para el caso de la Administración Pública local, se han realizado interesantes avances para la protección de los derechos humanos de personas LGBTI. El 14 de febrero de 2019 el ayuntamiento de Zacatecas reconoció que el matrimonio entre personas del mismo sexo será legal en el municipio. También, el día 19 de febrero de 2019 se inauguró en el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, el departamento de Igualdad de Género y Diversidad Sexual, adscrito al Instituto Municipal de las Mujeres e Igualdad de Género, el cual brindará asesoría y acompañamiento en casos de quejas por discriminación, hasta el acompañamiento legal por crímenes de odio. Otro caso se dio en Coahuila, donde se abrió la posibilidad de rectificar el nombre para las personas *trans* en su acta de nacimiento.

A pesar de los importantes, pero lentos pasos que están tomando los estados y municipios en México, la implementación de estas políticas también representan una dificultad para los gobiernos locales ya que éstos se desenvuelven en un contexto de multiniveles y multiactores dentro de la nueva gobernanza. Tanto estados y, en mayor medida, municipios cuentan con menores recursos financieros y capacidad técnica para implementar con éxito una política LGBTI. Además, la implementación intergubernamental de la reforma y de los recursos generados por la SCJN responde a una política con enfoque *top-down* que se ve limitada por la autonomía que brinda el sistema federal (Galvani, 2018:409-410).

4. Conclusiones

El Estado de derecho democrático ha configurado instituciones que velen por la igualdad y equidad de los individuos. Es cierto que la crisis de inseguridad que presenta el país afecta a todos los individuos que habitan o transitan el territorio mexicano, sin embargo, existen grupos que requieren intervenciones mejor focalizadas y articuladas. En consecuencia, con el análisis realizado se puede asegurar que la población LGBTI aún carece de una política que asegure la protección de sus derechos humanos.

La reforma al artículo primero de 2011 y los recursos emitidos por la Suprema Corte fundamentan una política de no discriminación y derechos humanos que se debe adecuar a la normatividad en todo el país. Esta actualización y supresión de normas discriminatorias brinda certeza jurídica a los matrimonios igualitarios, la posibilidad de la adopción por estas familias, a la personalidad jurídica de personas trans y la tipificación de crímenes de odio motivados por orientación sexual e identidad de género, en un primer momento, pasando también a cambios en la normatividad que regula la actuación de la Administración Pública.

Poner en marcha acciones gubernamentales no se reduce en mejorar las relaciones entre particulares, sino también en la relación del servicio público con la ciudadanía; una ciudadanía cada día más participativa, crítica e interesada en la generación de resultados. Es de suma importancia reconocer la labor de la sociedad civil organizada en la generación de datos e información útil para colocar a la población LGBTI en la agenda de gobierno.

La APF del periodo de gobierno de 2012 a 2018 implementó dos programas en materia de derechos humanos y discriminación. A partir de la revisión de ambos programas se identificó que la mayoría de la información que generan los programas en materia de derechos humanos reportan acciones realizadas centradas en legislación, capacitación y promoción de información. Estas condiciones dificultan el monitoreo del impacto de los programas.

Se puede afirmar que la información es limitada ya que la generación de datos referente a la discriminación no ha sido continua. Organizaciones de la Sociedad Civil, así como instancias gubernamentales y la CNDH y sus homólogos generan información valiosa, sin embargo, carecen de una estrategia de coordinación para recabar cifras y generar estadísticas útiles para los tomadores de decisión.

Al contar con escasa información del desempeño de las instituciones, en términos cualitativos y cuantitativos, disminuye la posibilidad de formular nuevas políticas en el futuro que atiendan las carencias sociales de grupos vulnerables. Para la administración entrante existe un claro compromiso por generar políticas más incluyentes como el caso del ayuntamiento de Ecatepec o Zacatecas, que a pesar de que surjan ciertos obstáculos en su implementación, la conquista de derechos es un hecho irreversible.

De acuerdo con las capacidades de las instituciones en los tres órdenes de gobierno, es como se determinará la probabilidad de éxito de la implementación de políticas en materia de derechos humanos. Los principales retos para la administración entrante es la falta de información y de una estrategia de coordinación para diseñar una política en torno a la población LGBTI. Las acciones aisladas de las instituciones del Estado dejan espacios que son subsanados por

organizaciones civiles, sin embargo, éstas están sujetas a la capacidad de acción y de influencia en la agenda política. Por ejemplo, el Congreso de la Ciudad de México ya tiene presente la prohibición de terapias de conversión gracias a la presión de la sociedad civil organizada.

El Circuito de Diversidad Sexual en coordinación con Agenda LGBT, lograron en 2014 la obtención de la Resolución de Queja por parte de la CNDH, en contra del Estado mexicano por violar los derechos humanos básicos de las poblaciones de la diversidad sexual. Ese mismo año Agenda LGBT planteo, entre otras demandas, la aprobación y publicación de la Ley General de Diversidad Sexual para la creación de un programa social integral de carácter transversal en conjunto con el Programa Nacional de Derechos Humanos. En 2016 el ex presidente Enrique Peña Nieto mandó la iniciativa de reforma al Código Civil federal para su reforma y el reconocimiento del matrimonio igualitario en la Constitución, sin embargo, la iniciativa se frenó.

Para 2019 ya se planteó de nuevo la iniciativa de ley y la creación de un Instituto Nacional de la Diversidad Sexual. Es así que la política específica a población LGBT se ha puesto en debate durante diferentes administraciones, sin embargo, no ha sido aprobada para su ejecución. Crear una institución con capacidad técnica y atribuciones para la política LGBTI es una vía que puede incrementar la eficacia y medición de resultados de la intervención gubernamental para este grupo específico.

La institución dotada de autoridad para diseñar e implementar la política pública para este grupo vulnerable deberá generar información de calidad y oportuna que permita conocer las necesidades y las demandas que enfrenta esta población para definir de mejor manera los problemas que serán susceptibles a atender. Esto permite plantear de mejor manera los objetivos y la focalización, la coordinación, implementación y evaluación de la acción gubernamental en el desempeño de sus tareas y el uso del presupuesto público asignado.

La política de derechos humanos implica costos y esfuerzo por parte de las instituciones de la Administración Pública de los tres órdenes, esto se traduce en que las dependencias y entidades involucradas modifican su forma de operar. Estos cambios en las organizaciones implica uno de los mayores retos, sin embargo, la generación de resultados y la ejecución de decisiones conjuntas y acciones articuladas que benefician a la población, en específico a las personas LGBTI, pueden resultar en un mayor satisfacción y confianza por parte de los ciudadanos con la democracia y la administración, lo que puede llevar a la política específica para este grupo a un círculo virtuoso con mejoras en los indicadores de derechos humanos y discriminación.

5. Fuentes de información

Brito, Alejandro (2018), "Violencia, impunidad y prejuicios. Asesinatos de personas LGBTTT en México 2013-2017", México: Letra S, disponible en: <http://www.letraese.org.mx/publicaciones/violencia-impunidad-y-prejuicios-asesinatos-de-personas-lgbt-tt-en-mexico-2013-2017/?hilite=%27violencia%27> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2019).

Cámara de Diputados (2018), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf (fecha de consulta: 05 de marzo de 2019).

Diario Oficial de la Federación (2014), *Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018*, México: Diario Oficial de la Federación, disponible en <http://www.pudh.unam.mx/repositorio/DOF-PNDH%202014%202018.pdf> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2019).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015), "Violencia contra personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América", Estados Unidos de América, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2019).

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2018), "Los derechos de las personas transgénero, transexuales y travestis", México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/31-dh-transgenero.pdf> (fecha de consulta: 13 de marzo de 2019).

CONAPRED (2005), "Encuesta Nacional sobre Discriminación 2005", México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

CONAPRED (2011), "Encuesta Nacional de Discriminación 2010", México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

CONAPRED (2018), "Encuesta Nacional de Discriminación 2017", México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

CONAPRED (2011), "Encuesta Nacional de Discriminación 2010, Resultados sobre diversidad sexual", México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

CONAPRED (2013), "Fundamentos de la armonización legislativa con enfoque antidiscriminatorio", México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r34549.pdf> (fecha de consulta: 05 de marzo de 2019).

CONAPRED (2016), "Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales", México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, disponible en: https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Glosario_TDSyG_WEB.pdf (fecha de consulta: 06 de marzo de 2019).

CONAPRED (2018), "Orientación sexual, característica sexuales e identidad y expresión de género", México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

CONEPRED (2018), "Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018, Libro Blanco 2014-2018", México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, disponible en <https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Libro%20Blanco%20PRO-NAIND%202014%202018.pdf> (fecha de consulta 13 de marzo de 2019).

CONEVAL (2018), "40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México", México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Galvani, Flávia, (2018), *Bridging the Implementation Gap in Poor Areas: A study of how municipal socio-economic characteristics impact intergovernmental policy implementation*, España: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

Haro, Dante (2010), "Estado de derecho, derechos humanos y democracia", México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2897/7.pdf> (fecha de consulta: 27 de febrero de 2019).

INEGI (2018), *Comunicado de prensa, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017*, México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

OACNUDH (2012), "Nacidos libre e iguales, Orientación sexual e identidad de género en las normas internacionales de derechos humanos", Suiza: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/BornFreeAndEqualLowRes_sp.pdf (fecha de consulta: 05 de marzo de 2019).

Parrini, Rodrigo y Brito, Alejandro (2012), "Crímenes de odio por homofobia, un concepto en construcción", México, Letra S, disponible en: <http://www.letraese.org.mx/publicaciones/crimenes-de-odio-por-homofobia-un-concepto-en-construccion/> (fecha de consulta: 27 de febrero de 2019).

ONU (2012), "El estigma y el ejercicio de los derechos humanos al agua y el saneamiento", en *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento*. Suiza: Consejo de Derechos Humanos, disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-42_sp.pdf (fecha de consulta 28 de febrero de 2019).

Peter Berger y Thomas Luckman (1968), "La construcción social de la realidad". Argentina: Amorrortu.

Rabell, Cecilia y Edith Gutiérrez, (2012), "¿Con quién vivimos los mexicanos?", en *Coyuntura demográfica*, México: Sociedad Mexicana de Demografía.

Ramos, Irma y González, José (n.d.), “Derecho a la identidad jurídica de las personas trans”, en *Derechos fundamentales a debate*, México: Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, disponible en: http://cedhj.org.mx/revista%20DF%20Debate/articulos/revista_No3/ARTICULO-2-3.pdf (fecha de consulta: 10 de marzo de 2019).

SCJN (2008), “Sentencia del Tribunal Pleno en el Amparo Directo 06/2008”, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=100190> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2019).

SCJN (2015), “Jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte sobre matrimonio igualitario”, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/derechos/162/resoluciones-relevantes-pjf> (fecha de consulta: 05 de marzo de 2019).

SDP noticias (2019), “En Zacatecas, parejas del mismo sexo ya se pueden casar”, México: SDP noticias, disponible en https://www.sdpnoticias.com/gay/2019/02/15/en-zacatecas-parejas-del-mismo-sexo-ya-se-pueden-casar?fbclid=IwAR1O84qLdxPPcxK4UE0PYqo-NU-Ci3dc3xrHGMfIP0l0FkgbXOsie1_zwJWc (fecha de consulta: 10 de marzo de 2019).

SEGOB (2013) “Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018”, México: Secretaría de Gobernación, disponible en http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1782/5/images/5_PNDH.pdf (fecha de consulta: 28 de febrero de 2019).



ENCrucijada
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

32° NÚMERO MAYO-AGOSTO 2019

Revista Electrónica del Centro de Estudios en
Administración Pública de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, Universidad Nacional
Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogada General: *Dra. Mónica González Contró*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. María Angélica Cuéllar Vázquez*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Mtro. José A. Santiago Jiménez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:
Dr. Roberto Peña Guerrero.

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Adán Arenas Becerril

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Secretario Técnico de la Revista:
Mtro. César C. Dionicio

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr(c). Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica: Coordinación de Informática, Centro de Investigación e Información Digital, FCPyS-UNAM. Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego. Diseño e Integración Web: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCrucijada REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 10, No.32, mayo-abril 2019, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 56229470 Ext. 84410, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. César C. Dionicio, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 10 de mayo de 2019.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación