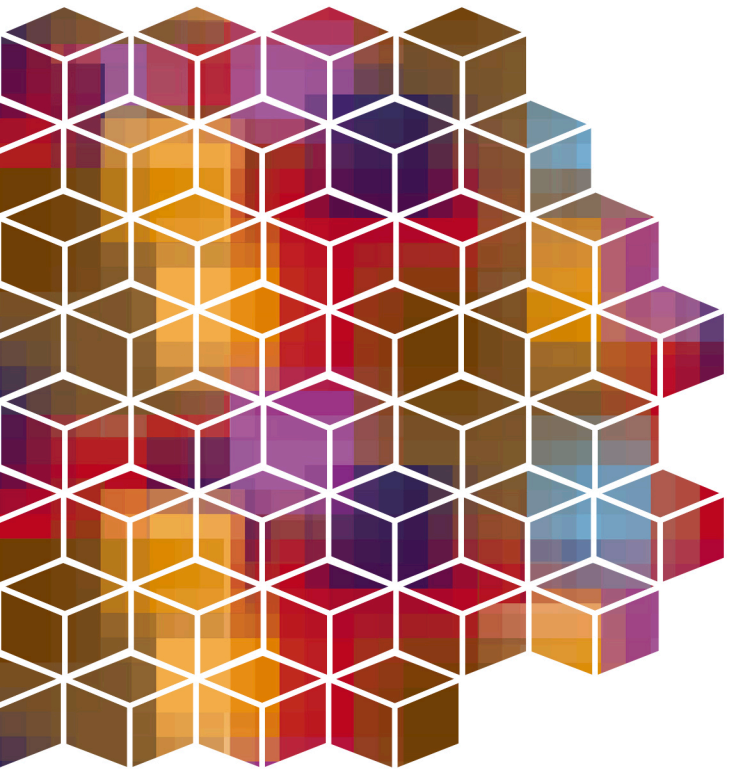
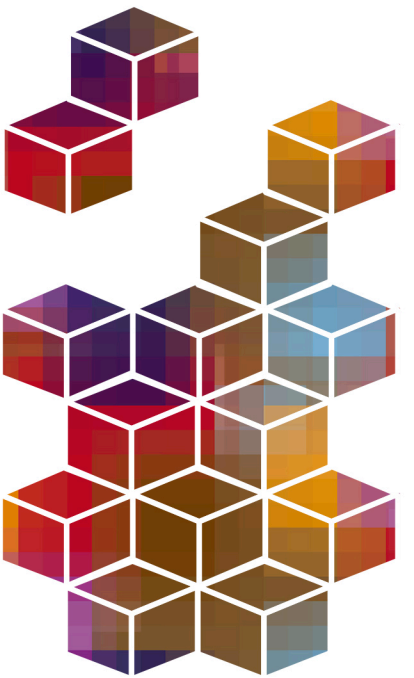
Obstáculos para una política pública de igualdad de trato

Mauricio Merino Huerta





SEGOB
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN

UNESCO

CÁTEDRA UNESCO
"IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN"

CONSEJO NACIONAL PARA
PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN

CATEDRA UNESCO
"IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN"

Obstáculos para una política pública de igualdad de trato

Mauricio Merino Huerta

SEGOB
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN

UNESCO

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 Mauricio Merino Huerta, el 5 de noviembre de 2014, en el Paraninfo Enrique Díaz de León de la Universidad de Guadalajara, en el marco de la Cátedra UNESCO Igualdad y No Discriminación, auspiciada por la Universidad de Guadalajara y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Índice

Presentación 9

Obstáculos para una política pública
de igualdad de trato 13

Presentación

La efectividad de una política pública antidiscriminatoria

México vive un proceso permanente de cambios. En los últimos años, la igualdad y la no discriminación han ganado cada vez más terreno en la agenda pública. Así ha quedado acentuado después de las reformas a la Constitución en los años 2001 y 2011; sobre todo en esta última, que estableció en el artículo primero el reconocimiento expreso a los derechos humanos y la incorporación y profundización de la cláusula antidiscriminatoria.

Estos avances, al aplicarse, tienen un impacto relevante en diversos ámbitos de la vida de las personas. Por ejemplo, en la asignación del gasto público para ejercer políticas públicas que beneficien a los sectores de la población que más lo requieren, en concordancia con lo establecido en el artículo primero constitucional: la igualdad y la no discriminación.

Quienes diseñan y planifican el gasto público han considerado tradicionalmente que, con incrementarlo de manera relativa, se atiende por igual a todos los grupos sociales. No obstante, la población discriminada no es una masa homogénea, sino que está integrada por grupos en diferentes situaciones económicas y con distintas necesidades, muchas prácticamente invisibles.

La exclusión social es resultado de la acumulación de barreras que impide la participación plena de las personas y colectivos en todos los

aspectos de la vida; es un proceso que se desarrolla con base en condiciones o identidades sociales, como edad, sexo, raza, etnia, cultural o lengua; así como en desventajas sociales, económicas y físicas. Comprender y analizar las formas en que se expresa la exclusión social permite entender por qué se presenta la discriminación.

Como bien apunta Mauricio Merino en estas páginas, la discriminación es desigualdad de trato. Y esta última incide directamente sobre la dificultad que las personas enfrentan para obtener bienes o servicios colectivos, tales como salud, educación, seguridad, acceso al espacio público, votar o ser votado, información, expresión, nutrición, financiamiento y tantos otros que, si bien pueden o no ser asignados a la persona a través de mecanismos del mercado, pertenecen en su origen a un plano distinto del meramente económico.

La desigualdad de trato no se refiere a algo relacionado con lo económico cuando el cierre social actúa en lo simbólico; cuando utiliza el estigma y un discurso menospreciante para disminuir a la persona; cuando la ley trata de manera arbitraria e injusta; cuando la autoridad abusa de las personas más vulnerables o cuando la sociedad excluye a través de tradiciones, prácticas o costumbres acríticas o basadas en el prejuicio.

Para la construcción de políticas públicas antidiscriminatorias es indispensable el enfoque de la inclusión social, para asegurar que todas las personas puedan alcanzar su pleno potencial.

Se trata de un conjunto de acciones y procesos que instaurados desde las instituciones del Estado destinadas a promover la igualdad de trato, de oportunidades, de reconocimiento y ejercicio de derechos y libertades.

Las políticas públicas antidiscriminatorias no son asistencialistas, victimizantes o revictimizantes. A la inversa, deben empoderar a las personas, tener una visión integral de los derechos humanos, aplicar-

se en todas las esferas del Estado e utilizar instrumentos que enfocan y visibilizan necesidades específicas.

En esta reflexión, el autor reconoce que, desde el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), se ha impulsado la normatividad en materia de no discriminación, pero que aún falta por avanzar. Señala la ausencia de criterios de asignación presupuestaria para las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, justificados en función de la distribución demográfica, e indica que no hay conexión entre lo que esos programas están realmente haciendo sobre los grupos discriminados y el conjunto de las personas que los conforman demográficamente. Recuerda que de 2010 a 2012, el promedio de exclusión fue de 70%; es decir, 70 de cada 100 personas identificadas por el propio Estado como aquellas que merecían apoyo —a quienes va destinado el dinero—, simplemente fueron excluidas sin una razón de por medio. En ese sentido, de acuerdo con lo que plantea Mauricio Merino, las políticas públicas requieren de medidas de igualación.

En términos de derechos y cómo se ha ido modificando la perspectiva de las personas y los grupos que viven en situación de vulnerabilidad o discriminación, es preciso hacer un recuento de los avances y las necesidades. En la década de 1980 empezó a hablarse de equidad de género y derechos de las mujeres. En los noventa puede decirse que inició el reconocimiento, las leyes, los tratados: hasta esos años las instituciones en México comenzaron a reconocer a los grupos de población en situación de vulnerabilidad. Por ejemplo, se mostró que somos un país plurilingüístico, diverso. Comenzaron a forjarse las leyes que tienen que ver con personas con discapacidad, grupos migrantes y población adulta mayor. En 2000 y en los siguientes cinco años se habló de no discriminación: no sólo se trató de visibilizar a las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad sino de aceptar su existencia, de reconocerlos legalmente y no discriminarlos.

La inequidad, la invisibilidad y la exclusión son resultado del asentamiento institucional, de una mirada social omisa respecto a los colectivos que padecen discriminación. La visión de Mauricio Merino es contundente, acaso como debiera ser la implementación y el desarrollo de políticas públicas en México. Para él, la política pública está clausurada en un asunto marginal compensatorio.

Si pensamos en términos compensatorios, entonces las políticas públicas no llevarán a resultados óptimos, porque no se trata de arreglar la inequidad con una aparente solución rápida. La propuesta vertida aquí se traduce en una herramienta útil para el diseño y estructura de políticas públicas antidiscriminatorias. Son pasos sencillos que contribuyen a forjar una política pública armonizada de igualdad y no discriminación.

Lo cierto es que estamos inmersos en una disyuntiva enorme: lograr que México, que legalmente ya se reformuló a partir de los derechos humanos, avance o siga siendo un país basado en un sistema de privilegios y subsistemas de desigualdades, aceptados regular y normalmente por toda la sociedad.

Ricardo Bucio Mújica
Presidente del Consejo Nacional
para Prevenir la Discriminación

Obstáculos para una política pública de igualdad de trato

Les agradezco estos minutos para expresar mis reflexiones sobre la discriminación en México, que es, a todas luces, una de las razones por las que en el país se presentan problemáticas que afectan la vida de las personas y que vemos todos los días.

Me parece relevante hacer notar que una política pública es una intervención deliberada del Estado para atender, resolver —el verbo puede cambiar— y enfrentar algún problema público bien definido, claramente identificado. Una política pública es lo que el Estado hace, primero, al reconocer la existencia de ese problema, admitir sus causas y, acto seguido, utilizar los medios que tiene a su alcance para hacerle frente, de la manera más eficiente posible, tratando de modificar las causas que lo generaron y no sólo los posibles efectos, a partir de la construcción de conciencia de los aparatos de poder respecto a lo público que deben afrontar. Planteada de esta manera, una política pública reclama tres momentos definitivos.

El primero es el reconocimiento y la selección dentro del gran abanico de temas que la sociedad plantea y que las circunstancias reclaman, de algunos de esos temas para ser atendidos; es decir, el Estado no puede abordar todos los temas que están en una agenda pública —incluso no debe hacerlo—, pero sí debe aprender a elegir cuáles son los asuntos fundamentales y, por lo tanto, aquellos que deben reclamar su atención principal. En consecuencia, debe determinar

el uso de sus recursos, de los medios de autoridad que tiene para poder revertir las causas que generaron ese problema que aparece en la agenda pública.

En segundo lugar, el Estado debe actuar con gran esfuerzo en la definición no solamente de las causas —como mencioné—, sino también de las posibilidades que tiene para modificarlas, una vez que el problema se ha reconocido dentro de la agenda gubernativa o agenda política. El segundo momento es, entonces, definir el problema causal y enfrentarlo con su factibilidad, con la posibilidad de actuar con los medios disponibles que son, en primerísimo lugar, los que le conceden su autoridad legítima: la posibilidad de imponer acciones, decisiones, al conjunto social; las leyes, las normas, la legitimación para utilizar una dotación de autoridad. Cualquiera de nosotros puede tener una idea sobre los problemas públicos, cualquiera puede incluso concebir soluciones para ellos, pero carecemos, si no estamos en el aparato del Estado, de la legitimidad que concede ese paquete de autoridad. Por lo tanto, es sólo el Estado quien puede definir problemas públicos y, al mismo tiempo, reconocer la factibilidad de actuar para solucionarlos.

El tercer momento —existen muchos otros pero estoy considerando sólo los fundamentales— es, por supuesto, la decisión de resolverlo, que parece una cuestión trivial pero no lo es. El Estado no puede quedarse solamente en los planes, en las declaraciones, en la definición abstracta y genérica de las políticas públicas, sino que debe pasar al territorio de la implementación. Para ilustrar este punto, quizá vale la pena hacer un comentario incidental: en los últimos años, desde que inició el sexenio actual, hemos escuchado acerca de las reformas estructurales; por ejemplo, se habla de que hay grandes cambios, y los hay de hecho en el marco constitucional, en el marco legal, para rediseñar la forma en que el Estado quiere afrontar el problema de la falta de creci-

miento económico en México, pero lo que hemos visto hasta ahora no ha sido más que el diseño y la reforma normativa, porque todavía no vemos su implementación. Llevar a la práctica lo que se ha diseñado es ponerlo a prueba en el terreno de los hechos y, al mismo tiempo, es la forma de advertir si la factibilidad originalmente planteada estuvo bien prevista, y si esa previsión de los obstáculos coincide con los que efectivamente se están enfrentando o si cambiaron sobre la marcha; es decir, si surgieron nuevas circunstancias, si se modificaron los planes originales y los factores involucrados en una política pública, si variaron sus preferencias. Todo esto sucede en una política pública.

Así que seleccionar con conciencia es asegurarnos de que se trata de un problema y encontrar las causas que lo generaron. Paso uno: definir la problemática en función de la factibilidad para afrontarla con los medios a disposición del Estado; paso dos: llevar a la práctica ese diseño de política, de tal manera que sea posible retroalimentar el esfuerzo originalmente diseñado, que es el tercero de los pasos mínimos. Insisto, estoy sintetizando al máximo las ideas, pero se trata del esfuerzo mínimo que se reclama al Estado para reconocer la existencia de una política pública.

En este marco cabe plantearse si la discriminación se ha visto en México como un problema público, si se han analizado sus causas, si se ha realizado un estudio sistemático sobre la factibilidad de enfrentarlo y, sobre todo, si se ha llevado a la práctica mediante instrumentos de implementación eficaces. Son las mínimas preguntas que uno se puede plantear para reconocer la existencia o no de una política pública. Y es a la luz de estas preguntas que me atrevo a sugerir que hasta el momento el Estado mexicano no tiene, ni parece que tendrá en el futuro, una política pública de combate a la discriminación realmente exitosa.

Luego no quedan claros esos dos frentes. La discriminación supone siempre un ejercicio de poder de un individuo sobre otro, en el

que uno no reconoce a otro o lo excluye, ya sea de manera deliberada o implícita, es decir, no deliberada, pero que de todas maneras sucede. La discriminación es desigualdad de trato. Supone que un grupo de personas identifica a otro grupo de personas en relación con sus diferencias, no con sus afinidades, y partir de ahí decide con quienes identificarse, planteando un cierre social, un bloqueo a la posibilidad de comunicar, de enlazar, de igualar a todas las personas independientemente de sus singularidades, diferencias, rasgos individuales o colectivos, que eventualmente son distintos de quienes ostentan esta posición de poder o superioridad dentro de un país o grupo social determinado. No es sólo un concepto político, no se refiere sólo a un país o un Estado; la discriminación sucede también dentro de grupos sociales que no necesariamente tienen una identidad política determinada.

De tal manera que lo primero que corresponde es saber si efectivamente esta desigualdad de trato es o no reconocida por el Estado, conforme a la idea que he puesto sobre la mesa, como un problema público, y si éste ha sido definido causalmente y, siendo así, si ha llevado a una acción práctica de parte del aparato estatal.

Cuando uno revisa los programas presupuestarios para saber cuánto dinero se dedica a estos grupos vulnerables y en qué sentido se asignan estos recursos, la pregunta queda sin respuesta. Lo que el estudio muestra a partir de los datos que el propio Estado provee es que tampoco hay criterios de asignación presupuestaria para estos grupos vulnerables que estén justificados en función de su distribución demográfica, ni siquiera de la identificación demográfica, y mucho menos de la causalidad que los ha llevado a ser discriminados. No hay una explicación en los programas presupuestarios, no hay una política pública en este sentido que sea claramente identificable.

En los escasos programas donde sí se aprecia hacia quiénes están dirigidos los recursos y con qué propósito, por lo menos es posible

notar una clara inclinación a dedicar ese dinero a mejorar las condiciones de estos grupos; se trata de una pequeña fracción de programas presupuestarios que logran ser rescatables ante una mirada antidiscriminatoria más amplia. Pero sucede que no hay conexión de sentido entre lo que esos programas están realmente haciendo y el conjunto de las personas que forman demográficamente dichos grupos. Quiero decir que hay muchas personas excluidas. El promedio de exclusión de 2010 a 2012 fue de alrededor de 70% (hemos avanzado con los datos de 2013, donde lamentablemente el porcentaje aumenta). En otras palabras, setenta de cada cien personas a las que el dinero va dirigido, que han sido identificadas por el propio Estado y que han sido vistas como aquellas que merecían el apoyo del Estado, simplemente son excluidas sin que haya una razón explícita y clara para no incorporarlas dentro de los beneficios que los propios programas presupuestarios, pequeños, modestos, marginales, pueden ofrecer.

No me detengo mucho más en esto, porque lo que quiero sostener es que sólo esta evidencia basta para mostrar que México no tiene una política antidiscriminatoria, que lo que tiene más bien son normas que venturosamente han sido impulsadas —por cierto con mucho esfuerzo y desde el Conapred— con el objeto de promover acciones compensatorias para los grupos vulnerables, hasta donde esto es posible. El Estado ha creado, entonces, asignaciones presupuestales marginales para esos grupos vulnerables, que además se entregan a través de órganos creados con ese propósito. Por ejemplo, los niños y las familias —porque además hay un problema de concepción de origen: no niños solos, sino niños con familias (no entro a ese debate, pero supone una ausencia de criterio causal sobre la situación de los niños)—, y entonces aparece el DIF y su presupuesto; las personas con discapacidad, y entonces el Estado crea un órgano especial para las

personas con discapacidad y le da un pequeño presupuesto; las mujeres, y entonces hay un instituto de las mujeres y le vuelve a dar un pequeño presupuesto.

Cada uno de los grupos —los indígenas forman otro— tiene un pequeño órgano del Estado, con una estructura administrativa y un pequeño presupuesto pero, la verdad, tienen muy poca incidencia y la acción compensatoria acaba siendo no solamente marginal con respecto a las políticas que el Estado emprende en favor de la igualdad en su conjunto, sino que ella misma acaba siendo la prueba de que no existe un política integrada, completa, coherente para enfrentar la discriminación como problema social. Entonces lo que tenemos que ver es, buenamente, qué están haciendo el Inmujeres, el DIF, el Conadis, qué está haciendo cada una de las pequeñas organizaciones con el enorme esfuerzo que realizan pero que es completamente marginal.

Cuando uno lo mira en conjunto y observa estos datos presupuestarios, se da cuenta que solamente una minúscula parte del presupuesto mexicano está realmente orientada a modificar las causas que generan una situación desigual en el país. Y que, además, el Estado no reconoce la desigualdad de trato como un fenómeno singular; no sólo la desigualdad como tal, la social, la genérica, que está basada principalmente en criterios de ingreso y de situación socioeconómica, sino específicamente la desigualdad de trato; esto es, la que supone que cualquier acción emprendida por el Estado debe, de entrada, poner en condiciones de igualdad a todas las personas que integran el universo social y, al mismo tiempo, reconocer las diferencias de quienes las tienen para igualar a los desiguales. Esta posición de política pública, que se dice rápido pero que debe manifestarse en los instrumentos del Estado, no la tenemos todavía en el país y, a mi juicio, aún no está incorporada ni siquiera en nuestros debates cotidianos; a

duras penas hemos incorporado la igualdad social como tal, muy lejos estamos todavía de la igualdad de trato.

¿Por qué está pasando esto? La evidencia nos dice que no hay política pública, que está clausurada en un asunto marginal compensatorio. Que hay exclusión de trato entre los mismos grupos a los que está dirigido el presupuesto y las acciones marginales del Estado. Que no está incorporada la igualdad de trato como parte de la administración pública cotidiana. Esto ya lo tenemos en la mesa, podemos decirlo con absoluta tranquilidad porque está en la evidencia. Lo que no sabemos todavía es dónde están las restricciones que no hemos estudiado con suficiente profundidad; dónde está ese cierre social del que también habla el *Reporte sobre la discriminación*,[1] publicado por el Conapred, bajo la coordinación de Ricardo Raphael, así como los textos espléndidos del libro *Hacia una razón antidiscriminatoria*,[2] coordinado por Teresa González Luna y Jesús Rodríguez Zepeda, que es un conjunto de estudios reunidos para tratar de encontrar justamente una explicación causal a este tipo de fenómenos.

Encuentro cuatro rubros en los que este cierre social del Estado se manifiesta y que me permiten al menos imaginar las posibles causas por las que ha resultado imposible incorporar la idea de desigualdad de trato como eje de una política pública del Estado, una política antidiscriminatoria. El primero de estos rubros es el mismo sistema político mexicano. Me refiero al régimen de partidos y al sistema electoral en particular, que ya de suyo son profundamente discriminatorios. La facilidad de acceder a la representación política

[1] Ricardo Raphael de la Madrid (coord.), *Reporte sobre la discriminación en México 2012*. México, Conapred, 2012. 7 vols.

[2] Teresa González Luna Corvera y Jesús Rodríguez Zepeda (coords.), *Hacia una razón antidiscriminatoria. Estudios analíticos y normativos sobre la igualdad de trato.* México, Conapred, 2014.

en México no está basada en criterios de mérito; quiero decir, que permitirían modificar la igualdad plena. El único criterio a mi juicio razonable para identificar la posibilidad de elegir a unos sobre otros es el mérito validado por el cuerpo oficial a través de un sistema electoral. Esto sería lo ideal, pero en nuestro sistema político no sucede porque los partidos han bloqueado el acceso a la representación política, han evitado esa posibilidad de apertura. Los partidos políticos producen identidades políticas y formas de leer el mundo que acaban siendo impuestas a sus correligionarios. Esas formas de identificación social compiten frente a las de otros partidos políticos, pero la verdad es que en este país la única manera de llegar a un cargo de representación es compartiendo esos rasgos de identidad, fabricados de antemano para obtener el poder, que constituyen la base misma de la competencia partidaria.

No me parece casual ni difícil de entender, por ejemplo que, en la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis),[3] en su segunda edición, de 2010, una de las respuestas más llamativas haya sido, justamente, que la gente perciba a los partidos como causa de la discriminación, que conciba la competencia electoral como profundamente discriminatoria. La gente lo percibe, lo sabe, lo frasea. Y es que el sistema político mexicano plantea desigualdad de trato por el hecho de que la única manera de acceder a la representación es precisamente mediante la renuncia a la identidad propia para sumarse a una identidad colectiva, previamente construida no para formular una propuesta social, una idea de país, sino para obtener el poder en las elecciones, que no es exactamente lo mismo.

[3] *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Enadis 2010.* México, Conapred, 2011. 15 vols.

Así que la primera expresión de ese cierre social, dentro del propio Estado, está en el origen mismo de la representación política, y me parece que no es un asunto menor. Estos mismos partidos políticos, además, construyen redes políticas, aparatos de poder. Los partidos son, así, entidades públicas, pero también son aparatos de poder que utilizan el dinero público; usan sus recursos, su influencia, justamente para marcar diferencias dentro del conjunto social, no para romperlas, sino para subrayarlas, y el Estado los provee de un enorme caudal de recursos públicos para que esto efectivamente suceda.

El segundo rubro que propongo para tratar de encontrar los lugares de este cierre social, de esta exclusión que hace cotidiana la desigualdad de trato, es el sistema burocrático del país, el sistema administrativo —o, si prefieren, el régimen de botín—. Aquí veo al menos tres asuntos a destacar. El primero es que no hay méritos para llegar a los puestos burocráticos, los administrativos ("director", "subdirector", "jefa de departamento"); se accede a ellos por afinidad política y por la cercanía con los cargos más altos. Hay una correlación estadística indiscutible —como lo ha mostrado Rosario Aguilar—[4] entre el color de la piel y el estatus al que se accede en los puestos públicos del país. Hay un cierre, una clausura racial en los puestos públicos; hay que ser parte de un grupo político, pertenecer a un aparato de poder y, además, tener ciertas credenciales sociales, credenciales personales, la fisonomía misma que, obviamente, marcan una diferencia brutal respecto a la igualdad de trato. Ése es el Estado, así está integrado el Estado, el mismo al que le estamos reclamando que tenga políticas públicas de no discriminación y que está formado a partir de criterios discriminatorios en los puestos públicos de más alto rango.

[4] Rosario Agular, *Los tonos de los desafíos democcráticos. El color de piel y la raza en México,* México, CIDE, 2012.

A esto se ha sumado, en los últimos años, un cierre social que excluye el mérito para privilegiar, en cambio, las escuelas o las universidades en las que se estudió. Soy egresado de escuelas públicas, y sé —porque lo he vivido en carne propia como académico— lo que significa en una sociedad cuyos representantes de autoridad y de poder provienen de escuelas privadas, de grupos sociales privilegiados que pueden pagarlas y que clausuran el acceso a quienes no comparten estos rasgos de identidad con ellas o ellos.

Lo mismo sucede no sólo con el sistema de ascenso sino también con la definición de las políticas públicas. La forma como se van articulando en los gobiernos está claramente entrelazada con este cierre social, con esta lógica de ascenso, no por mérito, sino por identidad de grupo, por identidad de poder con el grupo dominante, con el que se identifica a sí mismo como aquel que debe gobernar y, al que se debe someter el resto de los grupos sociales. Resulta difícil, entonces, pedirle a ese Estado, cuya representación política y burocracia está formada a partir del cierre social, que reconozca el hecho de que ellas/ellos mismos lo han producido y promueven políticas antidiscriminatorias. Es un asunto complicado.

El tercer rubro es el sistema presupuestario, el cual, cada vez en mayor medida, ha venido otorgando recursos a programas sociales, aunque estos estén vinculados con los dos puntos anteriores. Algunos son en realidad programas asistenciales, es decir, recursos ofrecidos a las personas con menos ingresos para rescatarlas de su situación de pobreza, pero no para rescatarlas del cierre social en el que viven. No es lo mismo darle a una persona una cierta cantidad de dinero para que no muera de hambre (para que coma, para que asista a una escuela), no es lo mismo permitir que los pobres no se conviertan verdaderamente en miserables y que fallezcan por este hecho —y no estoy forzando las palabras—, que igualarlos en su con-

dición de vida al resto de las personas y convertir esto en la fuerza o potencia que, por cierto, la economía mexicana está perdiendo todos los días.

Los programas sociales están fragmentados no sólo con esta idea asistencial, sino que además por cuestiones clientelares políticas, es decir, se dan dinero, literalmente. Tenemos miles de programas en todo el país a los que se suman los de las entidades federativas, construidos a veces de buena fe, lo reconozco, y en ocasiones con éxito. Pero la gran mayoría están concebidos para salvar problemas menores, para salir del paso o para serenar clientelas políticas, grupos electorales; para decirlo en una palabra: para quedar bien y obtener electores, y seguir reproduciendo la mecánica del cierre social de la que estoy hablando.

El último y cuarto rubro es el sistema de responsabilidades. No tenemos uno que esté alerta frente a estos errores de exclusión, a estas orientaciones de programas presupuestarios con fines electorales y clientelares. Sabemos —porque por fortuna lo tenemos documentado desde que existen mediciones del Coneval, la Secretaría de Hacienda y la Auditoría Superior de la Federación, que son las tres fuentes que hemos utilizado— que solamente un tercio del gasto público mexicano, o incluso menos de 30%, consigue sus objetivos. No estoy diciendo que esos objetivos sean antidiscriminatorios o que estén dirigidos a evitar el cierre social, me refiero a que de cualquiera de los objetivos (hacer carreteras, construir escuelas, dotar de medicamentos a los hospitales), sólo la tercera parte consigue plenamente sus metas, con lo cual se produce un nuevo cierre social. ¿Por qué no lo hacen? Por una razón que todos conocemos y que cada vez va siendo más evidente —por fortuna para el país—: la corrupción. No se consiguen los objetivos porque las cadenas decisionales y las cadenas de objetivos que están detrás de la operación gubernativa están plagadas de

burocracia y negligencia, o de plano están plagadas "de capturas", es decir, se va desviando el dinero poco a poco, lo mismo que se desvía el objetivo y, al final, 70% de los programas presupuestarios no resulta bien evaluado. Insisto, no tenemos un sistema de responsabilidades en México, de rendición de cuentas que nos permita conjurar esa última expresión del cierre social. Quien está en los espacios de poder se regula a sí mismo; llegó ahí porque se identificó con un partido; está en ese puesto porque comparte los rasgos físicos, sociales, de identidad con quienes tienen en sus manos los aparatos del Estado; ejerce los presupuestos y las políticas en función de las definiciones que ese mismo grupo va planteando y, si fracasan, se rinden cuentas a sí mismos, no al conjunto social.

Me parece que éstos son cuatro rubros o esferas en donde el Estado se encarna, donde deja de ser una abstracción teórica, normativa o jurídica, donde realmente manifiesta esta causalidad discriminatoria que estamos percibiendo en el país y que hace tan difícil tener una política pública completa sobre la materia. Sabemos que el fenómeno existe, que le está causando graves daños a la economía, a la sociedad; sabemos que tiene consecuencias a veces tan terribles como las que ahora estamos lamentando en todo el país, pero no sabemos cómo resolverlo porque desde el propio aparato que debe hacerlo se produce el mismo cierre social.

Obstáculos para una política pública de igualdad de trato
se terminó de imprimir en septiembre 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 GOBERNACIÓN

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

UNESCO

CÁTEDRA UNESCO
"IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN"